

ACADÉMIE DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Le Tribunal Industriel du Kansas

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 21 Mai 1929 à 14 heures

par M. Jean LEGRAND

Président ... { M. OUALID, *Professeur.*
Suffragants . { MM. MAUNIER, *Professeur.*
 ROGER PICARD, *chargé de Cours.*



ARRAS

IMP. F. GUYOT, P. CABOCHE, SUCCESSEUR

1929

LE TRIBUNAL INDUSTRIEL DU KANSAS



ACADÉMIE DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Le Tribunal Industriel du Kansas

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 21 Mai 1929 à 14 heures

par M. Jean LEGRAND

Président ... { M. OUALID, *Professeur.*
Suffragants . { MM. MAUNIER, *Professeur.*
 ROGER PICARD, *chargé de Cours.*



ARRAS

IMP. F. GUYOT, P. CABOCHE, SUCCESSEUR

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leur Auteur.



LE TRIBUNAL INDUSTRIEL DU KANSAS

PRÉFACE

L'importance des lois du travail a grandi brusquement depuis un quart de siècle et croît encore chaque jour. L'un des problèmes les plus ardues qu'elles se proposent de résoudre est à coup sûr celui des conflits collectifs du travail : problème délicat et douloureux s'il en est un, car il semble intolérable que des hommes, à notre époque, en soient encore réduits à régler par la force et la violence les différends qui les séparent. Et l'on comprend sans peine l'ardeur généreuse avec laquelle de nombreux esprits se sont ingénié à trouver les moyens pacifiques d'apaiser ces querelles. Plusieurs systèmes ont été préconisés et appliqués. Notre but n'est pas ici de les examiner tous : nous voudrions borner notre tâche au récit de l'histoire d'une de ces expériences, celle du Kansas, dont l'étude n'est pas sans intérêt, parce que tout d'abord elle s'inspire de principes hardis et originaux, parce qu'ensuite elle a exercé sur d'autres chapitres de la législation ouvrière, comme celui du juste salaire, une influence particulièrement heureuse, parce qu'enfin le Tribunal Industriel du Kansas, puisque tel

est notre sujet, a terminé en 1925 une brève carrière de cinq années, et qu'il est maintenant possible de l'étudier avec le recul suffisant.

Les documents publiés en français sur la question sont extrêmement rares. Nous avons cherché notre documentation aux sources mêmes : c'est-à-dire aux Etats-Unis.

Nous nous sommes efforcé, d'une part, de prendre connaissance de tout ce qui a été écrit en anglais sur le Tribunal Industriel du Kansas, d'autre part, de joindre à ces recherches les éléments pratiques tirés de visites et d'interviews faites au Kansas chez tous ceux qui étaient qualifiés pour nous parler du Tribunal.

Nous nous proposons, en suivant l'existence de cette institution, de passer successivement en revue : sa naissance, avec les conditions ethniques, politiques et économiques qui l'ont entourée, la grève de 1919, la situation antérieure et le vote de la loi de 1920 ; sa vie, avec les principes sur lesquels elle repose, son organisation, ses attributions, son action, ce qu'elle a fait et décidé ; sa disparition, avec les difficultés que le texte qui la créait a rencontrées devant les diverses juridictions américaines, avec les décisions qui ont déclaré la loi inconstitutionnelle et, en dernier lieu, les circonstances dans lesquelles la suppression du Tribunal Industriel a été accomplie. Et il ne nous restera plus qu'à conclure sur les critiques adressées à cette organisation et la mesure dans laquelle elles sont justifiées.

La Naissance du Tribunal

Le Tribunal industriel du Kansas n'est pas de création artificielle. Il est la conséquence directe des conditions ethniques, politiques et économiques existant dans l'Etat du Kansas en 1920 et qui expliquent son apparition. Et il semble difficile de porter sur lui une appréciation quelconque sans tenir compte de ce cadre en vue duquel il a été créé et dans lequel il a vécu.

Pourquoi l'Etat du Kansas a-t-il été le premier des 48 Etats de l'Union à édicter une loi sur l'arbitrage obligatoire, puisqu'en réalité c'est de cela qu'il s'agit ?

C'est en premier lieu pour les mêmes raisons qui l'ont fait voter la prohibition des boissons alcooliques bien avant l'apparition dans la Constitution fédérale du dix-huitième amendement : la race des habitants du Kansas a, en effet, une psychologie bien curieuse. Elle est, tout d'abord, nettement marquée de puritanisme. Le Kansas, situé au cœur du territoire des Etats-Unis, bien enfoncé "dans les terres" et à l'abri des influences de l'extérieur, s'est vu envahi par des immigrants venus de la Nouvelle-Angleterre qui s'y fixèrent dans le dessein d'en faire un Etat libre. Race

de puritains révoltés, donc, à l'origine, et d'immigrants exaltés, prêts à tout pour garder leur indépendance.

Ces gens, autoritaires, et soucieux d'écarter de leur route tout ce qui pourrait menacer leur nouvelle organisation sociale, ont la manie des abolitions et des interdictions : les hommes d'hier ont prohibé l'alcool ; ceux d'aujourd'hui en sont venus à un goût des expériences sociales et politiques que nulle hardiesse n'effraie. C'est ce que les Américains des autres Etats, légèrement alarmés des audacieuses innovations des habitants du Kansas, appellent le "pioneer spirit". Certes, nous nous trouvons maintenant en présence d'une race calme, formée, stabilisée. Mais il subsiste des luttes passées, à côté de cet esprit de pionniers, l'idée profondément ancrée que l'Etat a le droit absolu et le devoir impérieux d'intervenir dans le règlement des intérêts privés lorsque le salut public ou même simplement l'intérêt général l'exigent.

Politiquement, la majorité est acquise aux classes rurales. Il est dès lors aisé de voir que si des conflits collectifs du travail troublent le jeu normal de la vie économique de l'Etat, cette majorité rurale, puritaine et étatiste, aura immédiatement le désir et les moyens d'imposer à la minorité des ouvriers et des employeurs des mesures rigoureuses destinées à mettre fin à ces luttes indésirables.

Economiquement, enfin, le Kansas est surtout un Etat agricole où les industries sont peu nombreuses. Une réglementation autoritaire les atteindra donc faci-

lement, beaucoup plus à coup sûr que s'il s'agissait d'un Etat où fourmillent les usines, comme la Pensylvanie.

Voici au surplus quelques chiffres qui vont nous le montrer : en 1920, date de l'apparition du tribunal industriel, la population totale est de 1.769.257 habitants dont 65 % de ruraux et 77.009 ouvriers seulement. 17 villes comptent plus de 10.000 habitants ; la population urbaine totale est de 417.749 âmes. Les salaires annuellement payés au Kansas s'élèvent à 61.049.000 dollars, soit 0.7 % des salaires payés dans l'ensemble des Etats-Unis. Le Kansas occupe par sa production industrielle la 31^e place parmi les 48 Etats confédérés (1). Le capital investi dans ses usines est de 357.534.000 dollars, soit près de 9 milliards de francs, et la valeur des produits fabriqués atteint 913.667.000 dollars, soit près de 23 milliards (2).

Les principales industries étaient, en 1919, par ordre d'importance suivant le nombre des ouvriers occupés :

Alimentation, avec.....	17.805	hommes
Transports.....	11.196	—
Meunerie.....	3.493	—
Métallurgie.....	2.935	—
Imprimerie, journaux...	2.414	—
Raffinerie de pétrole....	2.221	—
Briqueterie.....	1.136	—

(1) National Industrial Conference Board : A graphic analysis of the Census of manufactures 1849-1919. N. Y. C. 1923 p. 9.

(2) P. F. Walker industrial Development of Kansas. Section I. Investigation of Kansas Engineering. Bulletin No 2. 1922 p. 15.

Ciment.....	1.084 hommes	
Salines.....	1.072	—
Laiteries.....	927	—
Zinc.....	717	—
Confiserie.....	584	—
Verre.....	584	—
Meubles.....	503	—
Cuir.....	369	—
Papier..	291	—

Il existe au Kansas 15 compagnies de chemin de fer communes à plusieurs Etats, et 5 compagnies exclusives à l'Etat. Elles occuperont en 1923 jusqu'à 13.886 employés, et elles possèdent plus 15.000 kilomètres de voies ferrées. 16 compagnies de tramways ont un personnel de 5.000 ouvriers. Enfin, il faut ajouter à cette liste l'industrie minière qui est prépondérante. C'est la troisième industrie du Kansas. En 1921, on compte dans les comtés de Crawford et de Cherokee, au sud et au sud-est du pays, plus de 310 minés avec un personnel de 10 à 12.000 hommes. Leur production annuelle est de 6.000.000 de tonnes de houille. Il est symptomatique de constater que les trois industries principales groupent 40.000 employés, soit plus de la moitié de la population ouvrière de l'Etat.

Celle-ci va d'ailleurs baisser et le rapport du Tribunal industriel pour l'année 1924 ne l'estime plus qu'à environ 60.000 hommes. Il y a à cette époque 3.757 usines dont 88 de plus de 100 ouvriers.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le Kansas soit un des premiers Etats par la hardiesse de sa législation

industrielle : que ce soit par l'institution du salaire minimum pour les femmes et les enfants, ou par la création d'un tribunal industriel. Il constitue un terrain très favorable aux expériences sociales. Le public, dans son écrasante majorité, est intéressé à ce que les trois industries primordiales : alimentation, mines, transports, ne subissent aucune interruption (la production du charbon, en fait, est indispensable aux populations rurales : il n'y a pas de houille blanche) ; elles finissent par faire figure de services publics. Parce qu'elles sont éminemment nécessaires, on tient à leur continuité, et, parce qu'elles sont peu de chose par rapport à l'ensemble de la population de l'Etat, on n'hésitera pas, le cas échéant, à s'assurer de cette continuité par des mesures draconiennes.

Les ouvriers sont presque tous affiliés à des syndicats en général fort solides. Les mineurs, en particulier, sont rattachés à l'*United Mine Workers of America*. Avant 1920, on ne constate pas de grève importante, mais, par contre, surgissent de nombreux petits conflits qui durent un jour ou deux. D'Avril 1916 à Janvier 1919 se produisent 364 de ces petites grèves locales dans le sud-ouest (rapport du Gouverneur Allen) et 705 dans le sud. Elles s'élèvent à 705 dans les 45 mois qui précèdent le 1^{er} Janvier 1920, et à 1,165 dans les deux années qui suivent. En réalité, les grèves sérieuses sont moins nombreuses, et en voici le tableau :

1916.....	15 grèves
1917.....	51 —
1918.....	40 —

1919.....	44 grèves
1920.....	14 —
1921.....	21 —
1922.....	4 —
1923.....	5 —

Les mineurs, depuis l'entrée des U. S. A. dans les hostilités, deviennent manifestement turbulents. Enfin, des ouvriers saisonniers, venus des Etats voisins pour accomplir divers travaux chez les fermiers, mécontentent au plus haut point ceux-ci par leur attitude.

* * *

C'est à ce moment qu'éclate la grande grève de 1919, la première grande grève que le Kansas ait subie, et qui va, en l'effrayant, le décider à créer un Tribunal Industriel.

Le conflit fut d'ailleurs général aux Etats-Unis. Lorsque les règlements fédéraux qui régissaient l'industrie minière pendant la guerre disparurent à la fin des hostilités, les employeurs augmentèrent sensiblement les prix du charbon. Les mineurs, bien entendu, réclamèrent et leur part du bénéfice sous forme de hausse des salaires, et une diminution des heures de la journée de travail. Sur le refus auquel ils se heurtèrent, la grève générale fut décidée. Une réunion eût lieu, qui groupait les représentants des patrons et des ouvriers ; des pourparlers s'engagèrent dont l'issue paraissait problématique.

Sans attendre que le conflit ait atteint la phase aigüe, le Procureur Général PALMER demande à M. ANDERSON,

Juge au Tribunal Fédéral d'Indianapolis, de faire injonction aux dirigeants du Syndicat des *United Mine Workers* de rapporter l'ordre de grève. Le Juge ANDERSON lui donne satisfaction pour cette raison que la guerre n'est pas juridiquement achevée, et que les mesures gouvernementales concernant l'industrie minière sont par conséquent toujours en vigueur. Plusieurs *leaders* ouvriers, ayant refusé de s'incliner devant cette décision, sont jetés en prison pour *contempt of court*. Finalement, pour obtenir leur libération, les Syndicats retirent l'ordre de grève, bien que celle-ci continue en fait dans plusieurs États.

Au Kansas, solidement organisés, les mineurs sont déterminés à tenir bon jusqu'au succès. La situation est grave : nous sommes au début de l'hiver. Tous les moyens sont employés pour prolonger les stocks de combustible. On utilise le bois ; des équipes de bûcherons se forment. Mais, en beaucoup d'endroits, le bois est rare et il y a urgence. On n'a le temps d'attendre ni qu'il soit abattu ni qu'il soit transporté. Enfin, les États voisins, frappés eux aussi par la grève générale, ne peuvent envoyer de charbon au Kansas qui bientôt en est à court. Les usines et les maisons de commerce marchent à journée réduite. Les écoles, les manufactures se voient contraintes de fermer leurs portes ; quelques hôpitaux manquent de charbon. Alors, surtout, un sursaut d'indignation soulève la population.

C'est l'heure que choisit M. ALLEN, Gouverneur de l'État, une grande âme et une volonté, pour intervenir.

Il décide de prendre en mains la direction des mines pour sauvegarder, dans la mesure du possible, les intérêts de ses administrés gravement menacés.

D'accord avec lui, le Procureur Général Hopkins prend, à la Cour Suprême du Kansas, des réquisitions contre les propriétaires des mines du sud-est, incapables d'assurer la marche de leurs exploitations, et demande à la Cour de nommer trois administrateurs ou séquestres, chargés de diriger toutes les mines des Comtés de Crawford et Cherokee. Nous avons vu qu'il s'agit là des plus importantes. Le Procureur Général obtient de la Cour ce qu'il sollicite. Et, le 17 Novembre 1919, sont nommés administrateurs : un patron, un ouvrier, et un homme d'affaires indépendant. Les deux premiers, naturellement, refusent cette nomination. Personne ne s'en étonne. La Cour appelle alors un second homme d'affaires qu'elle adjoint au premier. Mais les formes sont sauves, et les deux camps belligérants ne pourront plus tard faire aux autorités gouvernementales le reproche de s'être arbitrairement passé d'eux. Ces deux hommes sont chargés d'exploiter les mines, autorisés à consentir les dépenses courantes, et même à contracter des emprunts destinés à fournir à la nouvelle administration les fonds de roulement nécessaires, mais sans qu'ils puissent dépasser 100.000 dollars, soit 2 millions et demi de francs. Ils peuvent également émettre des obligations portant intérêt à 6 %.

Après avoir mis sur pied cette organisation et, en quelque sorte, marqué sa décision de prendre la

direction des événements, au besoin par la force, le Gouverneur veut, avant de passer aux actes, tenter une conciliation. Il se rend à Pittsburgh, centre de l'agitation, va voir les mineurs, leur parle, fait auprès d'eux un appel personnel et direct. A plusieurs reprises, il essaie de les amener à reprendre le travail, dans l'intérêt de l'État, aux anciens tarifs. Rien n'y fait.

Il se livre alors à une deuxième tentative et propose aux mineurs d'accepter cet ancien tarif jusqu'à ce que les membres de la Commission mixte, actuellement réunis à Washington, se soient mis d'accord sur un nouveau barème rétroactif et général aux États-Unis. En guise de garantie, l'Etat ne rendrait la disposition et la direction des mines à leurs propriétaires qu'après que ceux-ci se seraient acquittés de l'arriéré des salaires. Nouveau refus.

Troisième proposition : inlassable, le Gouverneur dit aux grévistes : « Reprenez le travail à l'ancien taux. Si, au premier Janvier 1920, la Commission de Washington n'a pas arrêté les nouveaux chiffres, les administrateurs nommés par la Cour Suprême les fixeront pour le Kansas, d'accord avec les Syndicats, et en prenant pour base le coût de production. Ici encore il y aura rétroactivité. »

Des hésitations se produisent. Les mineurs, visiblement tentés par cette équitable proposition, et ébranlés par les exhortations du Gouverneur, se demandent s'il est, dans ces conditions, bien nécessaire de courir le risque d'une grève, avec tout ce qu'elle entraîne de

pénible et pour eux-mêmes et pour la population. Mais les leaders, eux, ne partagent pas ces hésitations. Catégoriques, ils refusent ; et, à leur tête, le célèbre HOWATT, Président du Syndicat du 14^e district. Dès lors, tous les efforts du Gouverneur seront vains : la crainte des meneurs en général, et de HOWATT en particulier, sera plus forte que tout. Les ouvriers n'osent désobéir. La grève continue.

Il est temps d'agir. Le Gouvernement fait appel à des volontaires : la réponse est stupéfiante et montre comme la population se passionnait pour ce problème. En deux jours, 11.000 hommes, se présentent. Il en vient même des Etats voisins. Le Gouverneur du Nebraska envoie 1.500 hommes, qui sont d'ailleurs inutiles. On en choisit d'abord 1.000 ; ce sont surtout des anciens combattants, puis des étudiants et des retraités. Un régiment de la garde nationale du Kansas vient les protéger, ainsi que des détachements de troupes fédérales, composés de 600 hommes placés sous le commandement du Général Wood.

Les premiers trains de volontaires surprennent les mineurs qui, loin de s'attendre à pareil enthousiasme, sont gênés, et ne peuvent même protester : ce ne sont ni « des jaunes », ni des briseurs de grève, qui viennent les remplacer. Et le travail commence dès le 1^{er} décembre. On s'attaque d'abord aux puits ouverts et aux travaux de surface. Les travaux du fond sont délaissés, beaucoup de volontaires ignorant tout de leur nouveau métier. Les résultats sont d'importance : en dix jours on extrait assez de charbon

pour subvenir aux besoins urgents du public, et, lorsque la mission des séquestres prendra fin, on constatera que la production a été suffisante pour couvrir tous les frais d'exploitation, moins, bien entendu, les 70.000 dollars qu'a coûté l'entretien de la force armée. C'est, à n'en pas douter, cette expérience qui va inspirer le législateur lorsque, quelques semaines plus tard, il créera le Tribunal Industriel.

Il ne se produit pas, pendant l'exploitation, de troubles graves, ni de violences. La police découvre seulement, un jour, un attentat à la dynamite préparé.

Le 5 décembre, le Gouverneur ALLEN établit son quartier général à Pittsburgh. Le 9, la grève générale prend fin aux Etats-Unis par un accord sur les propositions du Président Wilson. Le 11 et le 12, les chefs du mouvement gréviste au Kansas rencontrent le Gouverneur et le Juge Finley et promettent la reprise du travail. Elle a lieu, en effet, le 13, et les volontaires quittent les mines. A eux s'adresse l'infinie gratitude des habitants du Kansas : malgré le froid, malgré leur inexpérience, ils ont extrait 720 wagons de charbon et, surtout, préparé par leurs travaux de surface la reprise du travail par les mineurs.

Le danger est conjuré, la crise est passée : mais il reste quelque chose : le peuple du Kansas a eu peur. Il a senti de près le danger de ces grèves dont le nombre et la gravité augmentaient depuis 1917. Il a vu, par un exemple direct et cruel, quelles conséquences formidables peut entraîner un conflit sérieux pour la vie économique de l'Etat. A lui se

sont révélées à la fois l'importance économique de la production industrielle et la faiblesse numérique de la population ouvrière. La tentation est grande de réglementer cette minorité si précieuse. Alors se réveille avec violence l'instinct prohibitif de ces fermiers puritains avec lesquels il nous faut maintenant faire connaissance : âmes droites, mais rudes, sans détours ni faiblesses, sans indulgence aussi. Volontés solides ; esprits butés ; corps durcis par le travail des champs, ils sont loin de jouir de la prospérité splendide qu'ont connue, depuis 20 ans, nos cultivateurs. Ils sont loin aussi d'être comme eux de bons vivants et de paisibles conservateurs ; presque tous hypothéqués jusqu'au dernier sou, constamment aux prises avec des difficultés de toute sorte, souvent sacrifiés par les pouvoirs publics, ils constituent, au contraire, aux Etats-Unis, l'élément turbulent, hargneux, mécontent, nous dirions : révolutionnaire.

Il faut leur reconnaître du courage, du cran même. Mais ils ignorent, dans leurs villages, encore primitifs, de maisons de bois, tels qu'on les voit au cinéma, toute joie de vivre, toute souplesse. Autoritaires, la peau tannée, la lèvre rasée, l'œil dur, secs comme trique sous leur gilet de maçon, qu'ils sont peu semblables à notre paysan gras et hilare... Rien ne mérite leur respect, rien ne les satisfait que leur faisceau de conventions sociales anachroniques, et leur âme ne trouve enfin la paix qu'à l'heure où, chaque dimanche, au temple, ils entonnent, les yeux fixes, les psaumes de David.

On imagine leur indignation : comment ? Des syndicats patronaux, des syndicats ouvriers pourraient, en rançon de leurs querelles, paralyser la vie économique de l'Etat tout entier, le menacer dans sa souveraineté politique ? « Ne sommes-nous plus chez nous », s'écrient-ils avec colère, « et la suprématie de l'Etat sera-t-elle impunément menacée » ? Il faut à tout le moins que la population du Kansas soit protégée contre l'arrêt de certains services industriels de premier plan : mines et transports, par exemple. Et il va se trouver aisément une majorité politique pour voter la loi que tout le monde réclame.

Le Tribunal Industriel a donc été créé à la suite de circonstances immédiates graves, tout comme le furent, en Australie la législation sur l'arbitrage obligatoire, et au Canada la loi de 1907.

Ajoutons d'ailleurs à ces causes deux autres faits : nous sommes encore dans la « période d'armistice ». La poigne de fer de l'Etat s'est relevée après les hostilités. Les organisations économiques sont encore désemparées, ne savent trop que faire de la liberté nouvelle qui leur est laissée : c'est l'époque des réorganisations, des ajustements ; le moment est bien choisi pour instituer une législation ouvrière hardie.

D'autre part, le Tribunal Industriel a pu naître, et vivre cinq années grâce à la présence de son futur Président, l'Avocat HUGGINS, qui, depuis de nombreuses années, en mûrissait le plan, et grâce surtout à la grande énergie du Gouverneur ALLEN.

L'Etat du Kansas n'avait-il donc à ce moment aucun moyen légal de parer aux conflits collectifs du travail ? Sa législation industrielle était encore, à vrai dire, à l'état squelettique.

En 1898, une loi avait créé le Ministère du Travail et de l'Industrie. Elle organisait un assez bon système d'inspection des mines et des usines et de prévention des accidents du travail et maladies professionnelles. Ajoutons une loi sur le salaire minimum des femmes et des enfants, une autre sur les accidents du travail et une troisième qui instituait la Commission des Services d'utilité publique (*public utilities*) chargée de surveiller les conditions de travail dans les compagnies de chemin de fer, de tramways, des P. T. T. et autres services d'utilité publique : nous connaissons toute la législation industrielle du Kansas.

En matière de conflits du travail, l'Etat n'a, à l'origine, comme beaucoup d'autres, aucune réglementation. Et jusqu'à 1920, seule une loi de 1915 s'est occupée de la question (1). En voici les dispositions essentielles :

Le Tribunal de district de chaque comté, ou l'un de ses juges délégué à cet effet, a le pouvoir, et, en présence d'une requête, le devoir d'établir pour le territoire du Comté considéré une commission d'arbitrage facultatif des difficultés qui surgiraient dans les manufactures, ateliers mécaniques, mines, et autres industries.

(1) State of Kansas General Statutes 1915 No 421.

Lorsque le juge n'agit pas de son propre mouvement, il peut être saisi par une requête rédigée dans certaines conditions de forme et signée par 5 ouvriers au moins, ou par les représentants de deux ou trois firmes. Il désigne alors quatre commissaires : deux ouvriers et deux patrons, domiciliés dans le Comté. Puis il fixe le lieu et la date de leur première réunion. Cette ordonnance est publiée. La Commission ainsi constituée va vivre une année pendant laquelle elle aura compétence pour connaître de tous les conflits collectifs qui naîtront dans les industries susdites lorsque les parties l'en auront saisie par écrit.

Toute vacance est comblée par le magistrat qui a nommé les membres de la Commission. Faculté est laissée aux habitants d'un Comté où semblable organisme n'a pas encore été créé de s'adresser à celui qui fonctionne déjà dans un comté limitrophe. On adjoint à la Commission un arbitre qui interviendra seulement si, au bout de trois réunions tenues avec pleine discussion, aucun accord n'est intervenu. Il décidera alors souverainement de la question à lui posée par un écrit signé des quatre commissaires ou des représentants des deux parties en cause.

Il s'agit donc d'un arbitrage auquel on n'est pas obligé de recourir mais auquel il faut obéir quand on s'y est soumis.

La Commission élit un Président et un Secrétaire. Ses membres reçoivent une indemnité de deux dollars par jour de service, prélevée sur la caisse du Comté. C'est peu. Les séances sont tenues dans un local

spécialement aménagé, au chef-lieu du Comté dans lequel la requête a été présentée. Le Président reçoit le serment des commissaires et leur soumet les affaires. La Commission décide s'il y a lieu ou non d'ordonner des productions de livres et des enquêtes. Les mêmes pouvoirs sont dévolus à l'arbitre. La Commission peut arrêter son propre règlement, fixer la date de ses sessions, sa procédure, ses méthodes de travail. etc., sans autres limitations que celles tirées des lois existantes. Le Président a le droit de la convoquer à tout moment dans l'intervalle des sessions en cas d'urgence.

Lorsque l'arbitre intervient, on lui expose les faits de la cause et on soumet le litige à sa décision que les parties s'engagent à respecter. Il a cinq jours pour la prendre et la notifier à la Commission. Copie de cette décision est également envoyée au Tribunal de district qui l'enregistre et, de cette manière, pourra, si besoin est, en ordonner l'exécution forcée.

Les mêmes recueils de lois du Kansas pour 1915 contiennent en outre :

1^o Certaines restrictions apportées au droit d'injonction des juges en cas de grève. Les injonctions ne pourront intervenir avant une tentative de conciliation précédée d'une publicité ; elles devront être justifiées par des raisons d'extrême urgence, demeurer exceptionnelles, et, quoique renouvelables, ne pas être édictées pour plus de 7 jours (1).

(1) General Statutes State of Kansas 1915 Section 7146.

2^o Un remaniement du Ministère du Travail et de l'Industrie, qui réunit désormais sous la direction de son Commissaire général :

Le bureau du Travail et de l'Industrie.

L'Inspection des Manufactures.

L'Inspection des Mines.

La Direction de l'Embauchage libre (1).

Le système que nous venons de décrire est resté à peu près lettre morte. Telle est la situation lorsque la grève de 1919 prend fin.

* * *

L'opinion réagit énergiquement en faveur d'une nouvelle législation. La Chambre de Commerce, réunie, se prononce dans ce sens. Le 7 décembre, le Gouvernement ALLEN convoque le Parlement en session spéciale pour le 5 Janvier. Il s'agit de protéger le public, troisième partie (*party of the third part*) victime des différends des deux premières : employés et employeurs.

Huggins, brillant avocat, alors Président de la Commission des Industries d'Intérêt public, qui caresse depuis plusieurs années le rêve de mettre sur pied un organisme d'arbitrage, en voit la réalisation approcher, et met au point un projet définitif. Il est véritablement le père du Tribunal Industriel.

On ne peut pas dire, par conséquent, que la loi qui va être votée est une loi de haine improvisée dans un

(1) General Statutes State of Kansas 1915 Section 40.

moment de colère ; Huggins, qui est un apôtre et un juriste éminent rompu par surcroît aux choses de la pratique industrielle, l'a mûrie depuis des années. Sept ans auparavant, il en posait les principes, et, en Octobre 1919, un mois avant la fameuse grève, il en exposait encore les grandes lignes au Rotary Club de Topeka. Il avait, minutieusement, consciencieusement, étudié toutes les méthodes appliquées dans les différents pays du monde pour mettre fin aux conflits, et les avait finalement écartées les unes après les autres comme inefficaces. Il repoussait même l'arbitrage, parce deux des arbitres, désignés par les parties en cause, sont partiaux et se neutralisent. Force est de recourir à un troisième qui, souvent, ne possède pas une compétence suffisante pour apprécier les éléments du litige. Et puis, la sentence rendue mécontente toujours un des adversaires qui se refuse à l'accepter, et il en résulte de nouveaux troubles sociaux. Il faut, suivant Huggins, des juges et une décision. D'où la nécessité d'un tribunal spécialisé qui examinera le cas comme le ferait d'un crime une Cour d'Assises, dans un véritable procès dont les frais seront supportés par le public, puisque c'est surtout en vue de l'intérêt du public que le tribunal fonctionnera.

Tels sont les principes dont s'inspire son projet que le Gouverneur présente au Sénat dès la réunion des Chambres, qui a lieu le 5 Janvier. Il est renvoyé à la Commission de législation qui, l'ayant gardé neuf jours, le retourne à l'Assemblée. La discussion dure deux jours et le projet est voté par 35 voix contre 5.

On le porte ensuite à la Chambre des Députés. Ceux-ci sont pour la plupart des fermiers élus pendant la guerre. Les débats commencent. Les séances sont ouvertes aux Membres du Sénat et au public. Enfin, innovation curieuse, les représentants des trois parties : patrons, ouvriers et public, sont admis à prendre la parole. Ce sont, pour le travail : Howatt, le leader syndicaliste, puis W.-J. Lanck, du Syndicat des Cheminots ; un avocat, J.-I. Shepard ; Glenn Willits, Président de la Commission de législation du travail, et Frank P. Walsh, ancien Membre du Bureau du Travail pendant la guerre ; pour les employeurs : un avocat célèbre de Topeka, J.-S. Dean. Enfin, le Gouverneur Allen parle au nom du public.

Chacun d'eux a tout le loisir de préparer et d'exposer sa thèse. La discussion dure sept jours. Les porte-parole des ouvriers et des patrons s'entendent pour accabler le projet des plus vives critiques : c'est de bon augure pour le public. Les employeurs le taxent d'inconstitutionnalité et les ouvriers d'arbitraire, parce qu'il limite les droits des syndicats, et prohibe la grève.

Malgré leur opposition, le public — et c'est une nouveauté remarquable de voir le public représenté et intervenant dans pareil débat — l'emporte, et la loi est votée à la quasi-unanimité le 24 Janvier 1920, par 106 voix contre 7. Elle est à ce moment très populaire, et devient en quelque sorte une curiosité nationale et même internationale, dont les habitants du Kansas tirent quelque fierté : un journaliste écrit : « quand le Kansas fut mis en présence de son premier problème

industriel, il enleva sa casaque, retroussa ses manches, et marcha droit à l'adversaire » (1).

Trois jours plus tard, une autre loi, réprimant les menées syndicales, est promulguée. Plusieurs nations songent à imiter le Kansas, 21 des Etats de l'Union discutent des textes analogues. Le Président Harding, dans son message du 6 décembre 1921, propose le vote d'une loi semblable dans le domaine fédéral.

Le moment est venu d'en lire la première page.



(1) Warnotte, le Tribunal Industriel du Kansas, Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, Septembre 1922, page 200.

DEUXIÈME PARTIE

La Vie du Tribunal

CHAPITRE PREMIER

Principes

On peut résumer en cinq grands principes les idées dont se sont inspirés les auteurs de la loi :

Ils partent, en premier lieu, de la souveraineté de l'Etat. ALLEN en précise une conception très large. C'est, pour lui, « un appel à l'instinct social en vue de favoriser le bien-être général par le moyen de règles justes et pratiques propres à éliminer toute cause de destruction et de gaspillage. » (1) Car la grève est un gaspillage de forces dont le public fait les frais. C'est une lutte dont la population est victime. Il faut, selon ALLEN, choisir entre socialiser l'organisation économique ou encadrer l'initiative individuelle de règles où la suprématie de l'Etat s'affirme. En effet, c'est au fond cette idée qui se

(1) Warnotte. Le Tribunal Industriel du Kansas. Revue de sociologie, septembre 1922 p. 144.

cache sous ces formules un peu confuses : l'omnipotence presque absolue de l'Etat, le goût de la sécurité qui pousse les Américains à aimer sentir au-dessus d'eux une force puissante à laquelle rien ne résiste. Et il leur est au plus haut point désagréable de la voir par instants menacée, fléchissante ou méconnue. Cela leur semble presque un sacrilège. Or, plus l'organisation économique s'étend et se spécialise, plus le travail se divise, touche à la routine, et plus par conséquent les autorités gouvernementales doivent coordonner l'action du capital et du travail, intervenir pour les protéger l'un contre l'autre, et pour veiller à ce que ne surgissent point des conflits dont ils subiraient les premiers les conséquences funestes.

Le point de vue politique passe donc avant le point de vue économique.

* * *

Deuxième principe : certaines branches de l'activité industrielle sont d'intérêt général : les transports et les mines, par exemple. C'est vis-à-vis d'elles que le pouvoir souverain d'immixtion de l'Etat doit s'exercer. Il est indispensable que ces industries fonctionnent régulièrement : leur arrêt serait si préjudiciable au public que, en ce qui les concerne, les nécessités de l'intérêt général passent avant la liberté du commerce et de l'industrie, et avant même le droit, pourtant absolu aux Etats-Unis, de propriété individuelle. Leur caractère de services publics prime leur situation d'industries privées, car elles répondent à des besoins

primordiaux de la population, surtout dans les Etats où existent de grandes agglomérations urbaines. Ici entre en scène le public, ce *party of the third part* auquel on ne songe pas assez et qu'il est impossible de sacrifier au profit de la liberté de l'industrie.

Notons à ce sujet que les Américains ne professent ces théories et n'attachent cette importance qu'à certaines industries limitativement énumérées. A elles se borne l'application de cette forme de la souveraineté de l'Etat. Ils ont d'ailleurs une conception plus vaste que nous en cette matière : leurs *public utilities* comprennent non seulement ce que nous appelons les services publics, comme les services postaux, mais encore toutes les exploitations d'intérêt public, comme les mines.

* * *

Chez elles, en troisième lieu, est justifiée l'intervention des pouvoirs publics qui peuvent, puisqu'ils sont tout-puissants et qu'il s'agit d'entreprises d'intérêt général, prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter leur arrêt en mettant fin aux conflits qui séparent patrons et ouvriers.

Pour cela, faculté leur est laissée de fixer les salaires, déterminer le nombre des heures de travail, régler d'autorité les conditions du travail dans l'industrie considérée. Lorsqu'il cherche ainsi à assurer la continuité de la production et le maintien de l'ordre public, l'Etat ne peut voir opposer de limites à son action, il dispose de pouvoirs souverains, parce que les circons-

tances sont urgentes et que la paix sociale et les intérêts de la population sont menacés. On a imaginé jusqu'à ce jour diverses formes d'intervention des pouvoirs publics en cas de grève : révocation, mobilisation, transformation de la grève en délit, arbitrage obligatoire, utilisation des Unions Civiques. Le Kansas, outre le droit dévolu à l'Etat de trancher *proprio motu* les questions en litige, institue une innovation : l'Etat peut prendre la direction des usines fermées par suite de grève ou de lock-out, et les faire gérer sous sa surveillance jusqu'à l'apaisement du conflit. Cette atteinte formidable au droit de propriété se justifie par la raison qu'il s'agit d'une mission que les pouvoirs publics ont le devoir de remplir dans l'intérêt de la population. C'est le Tribunal Industriel qui se voit chargé de cette tâche.

Il n'est pas douteux que si le règlement d'office des éléments de la contestation constitue un avertissement de nature à faire réfléchir les ouvriers avant de se mettre en grève, la direction des usines arrêtées par l'Etat est à son tour une menace capable de peser sérieusement sur l'esprit de patrons intransigeants.

* * *

Nous voici au quatrième principe général : faisant la balance égale entre patrons et ouvriers, la loi, d'une part, laisse au tribunal le soin d'assurer aux entreprises, par ses décisions et son action, un juste profit, et, d'autre part, interdit la grève. Certes, le droit de quitter le travail appartient toujours souve-

rainement à quiconque. Mais ce qui est prohibé, c'est la cessation concertée, la coalition, la grève en un mot. Les syndicats demeurent autorisés et protégés, mais la loi, qui ne les attaque pas directement, ne les favorise pas non plus ; et il faut bien reconnaître qu'en leur enlevant la grève, elle les prive par là-même de leur moyen d'action le plus efficace. Nous touchons ici à un point délicat qui intéresse tout le problème des conflits du travail. Le but des systèmes d'arbitrage sera toujours d'éviter les grèves, sinon de les interdire. Or, sans elles, les organisations ouvrières seraient dépourvues de toute possibilité d'influence.

* * *

Cinquièmement, enfin, se pose la question de savoir si le Tribunal Industriel est un véritable tribunal ou s'il est simplement une commission administrative. Dépend-il du pouvoir judiciaire ou du pouvoir exécutif ? C'est un point très controversé et sur lequel il est malaisé de se prononcer. Le Tribunal est une juridiction dans la mesure où, saisi d'une contestation, il la tranche. Mais les litiges dont il connaît ne sont-ils pas plutôt d'ordre administratif que d'ordre civil ? Et puis, lorsque le Tribunal Industriel, envisagé sous son second aspect, prend la direction des entreprises, il accomplit alors une besogne de pure administration, sinon, même, de simples actes de commerce. Remarquons d'ailleurs qu'il ne fait qu'ordonner la mainmise de l'Etat sur les usines en nommant des séquestres chargés de l'exploitation, et qu'il se borne à surveiller

ces séquestres. Il ne se livre lui-même à aucun acte de direction. Enfin, il est permis de se demander si la confusion que nous avons signalée ne s'étend pas aussi au domaine législatif : le tribunal, qui peut édicter une réglementation complète du travail dans certaines industries, ne possède-t-il pas de ce fait des pouvoirs législatifs ? Nous avons l'impression qu'il serait vain de chercher à le classer sous l'une des trois étiquettes : pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire. Reconnaissons plus simplement qu'à des situations nouvelles doivent correspondre de nouvelles conceptions. La législation industrielle résout des problèmes qui, récemment surgis, bouleversent les cadres séculaires de notre droit. Il ne faut pas vouloir faire entrer de force le Tribunal Industriel dans un compartiment juridique, et les Américains l'ont si bien compris que, ménageant son indépendance, pour bien marquer sa séparation d'avec les autorités judiciaires, ils ne lui ont donné ni le pouvoir d'ordonner l'exécution forcée de ses décisions, ni celui de sanctionner le « *contempt of court* » (1). Il lui faut pour cela recourir à l'une des juridictions existant dans l'Etat.

(1) Le *contempt of court* n'a pas d'équivalent dans notre droit. C'est un délit qui consiste à prendre une attitude offensante pour le tribunal, sa dignité et son autorité : le refus d'obéir à une injonction du juge en est un exemple.

CHAPITRE DEUXIÈME

Organisation

Le Tribunal Industriel du Kansas est un organisme complexe. A l'origine, à côté de ses attributions en matière de conflits du travail, il s'en voit confier d'autres, relatives à la surveillance des industries d'intérêt public. Il existait, avant 1920, une Commission à laquelle ce soin était laissé, la *state public utilities Commission*. La loi du 24 Janvier 1920, en créant le Tribunal Industriel, abolit cette Commission et en transfère les prérogatives au Tribunal. Mais la besogne est trop lourde pour celui-ci, et, pour cette raison, ajoutée à des motifs d'ordre politique, un remaniement de cette organisation a lieu dès 1921. La Commission des *public utilities* est reconstituée. Elle reprend ses anciennes fonctions et redevient indépendante du Tribunal. Si, d'ailleurs, celui-ci s'aperçoit, dans une affaire à lui soumise, que la Commission des Services d'Utilité Publique est déjà saisie de la discussion relative au taux des salaires, il peut ordonner que l'affaire soit jugée par le Tribunal et la Commission réunis sous la présidence du premier juge du Tribunal qui, en cas de partage, a voix prépondérante. (1)

(1) State of Kansas acts of 1921. Chapter 261 Section 2.

En revanche, le Tribunal est alourdi de deux nouvelles tâches : en premier lieu, le poste de Commissaire du Travail et de l'Industrie (*Commissioner of Labour and Industry*) de l'Etat du Kansas est supprimé et les services qu'il dirigeait sont rattachés au Tribunal Industriel à qui désormais s'appliquent tous les textes en vigueur relatifs aux pouvoirs, à l'autorité, aux attributions, aux devoirs du Commissaire du Travail, de l'Inspecteur des Manufactures, de l'Inspecteur des Mines et du Directeur du Bureau de l'embauchage libre. Le Tribunal peut nommer des suppléants à ces différents fonctionnaires (1).

En second lieu, la Commission Sanitaire (*welfare Commission of the State of Kansas*) qui a pour objet de veiller à l'application des lois protectrices du travail des femmes et des enfants, est également abolie et ses attributions sont transférées au Tribunal Industriel dans les mêmes conditions que celles de la Commission du Travail (2).

Ainsi, le Tribunal n'est pas seulement chargé de régler les conflits collectifs du Travail, il n'est pas seulement une juridiction : il a aussi pour mission de tenir la main à ce que les lois du travail soient respectées et il constitue par conséquent une organisation complète et multiple. Ce n'est plus un véritable Tribunal, mais bien une sorte de Conseil dont dépend toute

(1) State of Kansas acts of 1921. Chapter 262. Section I, II, III et Chapter 62.

(2) State of Kansas Acts of 1921. Chapter 263. Section I, II, VI, VII.

une série de services administratifs hiérarchisés et spécialisés dans des tâches différentes. Mais il subsiste, il est vrai, pour le Tribunal, la fonction essentielle de trancher les procès entre patrons et ouvriers. Et, en l'élevant au niveau de cour de justice, en lui en donnant le nom, même s'il n'en a pas tout à fait l'essence juridique, le législateur a atteint le résultat, par lui cherché, de lui donner un très grand prestige aux yeux du public et des associations ouvrières et patronales.

Nous ne nous occuperons, dans les pages qui vont suivre, que des attributions du Tribunal relatives aux conflits collectifs du travail, et nous nous proposons d'étudier successivement son organisation matérielle, ses pouvoirs et sa procédure.

* * *

Sous le nom de Tribunal Industriel, ou plus exactement de Tribunal des Relations Industrielles (*Kansas Court of Industrial Relations*), est instituée une juridiction composée de trois juges nommés par le Gouverneur qui est tenu de prendre l'avis et d'obtenir le consentement du Sénat (1). Aucune condition spéciale n'est requise des candidats. Ce seront, la plupart du temps, des hommes de loi. Le système de la nomination est préféré, avec juste raison, à celui de l'élection. La désignation des magistrats par voie

(1) U. S. Department of Labour, Bulletin of the U. S. Bureau of Labour Statistics N° 370. Labour Laws of the U. S. with décisions of courts relating thereto may 1925. Kansas State Acts of 1920. Special Session Chapter 29. Court of Industrial Relations. Section I.

d'élection entraîne assez de conséquences fâcheuses, aux Etats-Unis, pour qu'on ait tiré parti de la leçon. En notre matière, d'ailleurs, les plaideurs sont au fond des classes sociales, et c'est une raison de plus pour écarter l'élection des juges. Le texte prévoit que des trois magistrats premiers nommés, l'un le sera pour une année, l'autre pour deux, le troisième pour trois ans. Leurs fonctions commenceront en même temps et cesseront successivement par roulement. Les juges qui remplaceront les premiers magistrats dont le mandat sera expiré suivant ces règles, seront, eux, nommés uniformément pour trois ans, mais, le roulement étant établi, tous les ans l'un d'eux verra ainsi ses pouvoirs cesser. Ils restent en fonctions jusqu'à ce qu'un successeur leur soit désigné. En cas de vacance, le Gouverneur nomme un juge pour le temps qui reste à courir sur le mandat du magistrat défaillant. Des trois premiers magistrats, celui qui sera nommé pour trois années, sera Président ; après lui, ce poste sera occupé par le plus ancien membre du Tribunal. Au cas d'égalité d'ancienneté, le Gouverneur choisira.

Ils recevront un traitement annuel de 5.000 dollars, soit 125.000 francs.

Un greffier assermenté leur sera adjoint, ainsi qu'un appariteur (*Marshall*), des secrétaires et employés et tous experts, ingénieurs, avocats ou employés supplémentaires et spécialisés dont le concours pourrait paraître nécessaire au Tribunal. Celui-ci fera établir un sceau ou cachet à lui propre. Tous les émoluments

de ce personnel qui ne sont pas fixés par la loi le seront par le Tribunal lui-même d'accord avec le Gouverneur (1).

Le Tribunal siégera à Topeka, capitale de l'Etat du Kansas, dans un local spécialement aménagé pour lui au Capitole. Un registre officiel, sur lequel il devra faire consigner tous ses actes, sera ouvert au public et soumis au contrôle et à l'inspection du Gouverneur (2).

La nouvelle organisation a son budget. Elle est construite comme une administration autonome, possède sa caisse et sa comptabilité, ce qui, pour une juridiction, est au moins imprévu. Toutes les dépenses sont acquittées par des mandats signés du Président et du greffier, et contresignés par le Gouverneur. Ces mandats sont payés sur des fonds spéciaux mis par la loi à la disposition du tribunal. Celui-ci doit établir chaque année, avant la réunion du Parlement, un projet de budget pour les deux années à venir. Le projet est envoyé au Gouverneur qui l'examine et le soumet à son tour à l'approbation des Chambres (3).

Tous les ans, d'ailleurs, le Tribunal devra dresser un rapport de son activité, de ses finances, des litiges dont il a connu, et le transmettre au Gouverneur au plus tard le 1^{er} janvier. C'est de ces rapports que nous tirerons des renseignements précieux sur la vie

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special session Chap. 29, Section 11.

(2) Kansas State Acts of 1920 Special Session Chapter 29, Section 4.

(3) Kansas State Acts of 1920 Special Session Chapter 29, Section 27.

du tribunal, c'est d'eux aussi que nous allons tout de suite extraire son budget, qu'il est intéressant de parcourir rapidement afin de voir ce que le tribunal a coûté à l'Etat.

L'actif se compose, la première année, de la subvention de l'Etat du Kansas et, les années suivantes, de la même subvention augmentée du reliquat non utilisé les années précédentes. Le passif est à diviser en deux éléments : les dépenses totales de l'organisation, et parmi elles, celles afférentes au tribunal, considéré comme juge des conflits du travail. Il faut remarquer, en effet, que, tant en ce qui concerne les dépenses qu'en ce qui concerne le personnel, une discrimination doit être faite entre ce qui a rapport à la partie de l'activité du tribunal que nous envisageons, et ce qui a trait aux autres domaines, tels ceux de la surveillance du travail des femmes ou de l'inspection du travail. Et, dans ces limites, aux dépenses de traitements et salaires, s'ajoutent les frais d'administration de toute sorte.

Le deuxième rapport, pour l'année 1921, porte une subvention de 41.899 dollars 99 cents pour les trois mois finissant au 30 Juin 1921, soit en moyenne 14.000 dollars par mois, c'est-à-dire 350.000 francs, environ. L'année fiscale commençant le 1^{er} juillet, au Kansas, la comptabilité du Tribunal va désormais se fixer à la même date. Les dépenses, pour cette période, sont de 12.534 dollars 02 pour le Tribunal proprement dit, et de 27.747 dollars 03 au total, soit 700.000 francs pour l'ensemble et 230.000 francs par mois. D'où, pour ces

trois mois, un reliquat de 14.459 dollars 96 cents qui s'ajoutera à la subvention de l'année suivante.

En 1921, 36 personnes — y compris les juges — sont occupées à la *Kansas Court of Industrial Relations*.

Le tableau qui suit résume nettement la situation financière du Tribunal :

	SUBVEN- TIONS	RELIQUATS	DÉPENSES		RESSOURCES TOTALES
			TRIBUNAL	TOTALES	
1921-1922 3 ^e rapport	118,700	14.459 96	36.411 87	93.623 07	133,159 96
1922-1923 4 ^e rapport	118,700	39.229 89	36.361 94	90.924 28	157,929 89
1923-1924 5 ^e rapport	77,900	67.005 61	30.547 47	84.040 64	144,905 61

Ces chiffres sont comptés en dollars. Il reste un reliquat de 60.864 dollars 97 cents.

Nous voyons que la subvention annuelle de 3 millions de francs était de beaucoup trop élevée puisque les dépenses du tribunal n'atteignaient pas un million. Il en résulta un reliquat croissant sans cesse, à tel point que, la dernière année, il constitua à lui seul le double des dépenses et la moitié de la subvention, et que celle-ci fut réduite pour cette année de 3 millions à 2 millions. Les ressources totales annuelles du tribunal atteignirent, en 1923, quatre millions ; les dépenses descendirent en 1924 à 750.000 francs. Lors de sa disparition, il restait en caisse plus de 1 million et demi de francs.

* * *

Quelles sont, maintenant, les attributions du Tribunal ?

La loi, dans sa rédaction rendue assez diffuse par ses déclarations solennelles et sa volonté d'embrasser par des formules générales le plus grand nombre possible de cas, commence par énoncer dans les sections II et suivantes les catégories d'industries auxquelles elle peut seulement s'appliquer. « Les opérations des industries et services d'utilité publique et de transports sont déclarées d'intérêt général et soumises à la surveillance de l'Etat dans le but de garantir la paix et la santé publiques, prévenir les conflits collectifs du travail, les désordres, le gaspillage, et assurer la marche régulière des exploitations qui intéressent directement les besoins matériels primordiaux de la population du Kansas. Cette déclaration enfin est prise en vue de l'intérêt général et du bien de tous ».

Et voici maintenant la liste des exploitations ainsi qualifiées :

1^o *L'Alimentation*. — On vise toute préparation de produits alimentaires au cours de laquelle, à un moment donné, les matières premières subissent une modification totale ou partielle, une transformation de leur état naturel à l'état sous lequel elles sont susceptibles d'être consommées par les êtres humains. Il s'agit principalement de l'industrie des conserves, particulièrement florissante aux Etats-Unis.

2^o *Les Manufactures de Vêtements* ou de toute espèce d'objets vestimentaires utilisés par le public dans le Kansas. La formule est extrêmement large.

3° *Les Mines* ou chantiers de production, d'extraction ou de préparation de toute substance utilisée comme combustible à usage soit domestique, soit industriel, soit de force motrice. La loi s'applique à l'extraction des combustibles dont se servent les compagnies de transports.

4° *Les Entreprises qui se chargent du transport* de l'une ou l'autre des trois catégories précédentes de produits, du lieu de la production, de l'extraction ou de la transformation, au lieu de la consommation ou même simplement de la transformation, suivant les cas.

5° *Toutes les entreprises d'utilité publique* ainsi définies par les lois en vigueur et notamment par la section 8,329 des *Acts* de 1915, ainsi que les sociétés de transports en commun (1).

Enfin, l'Act prend la précaution d'englober dans son domaine d'application toute personne, firme, société, ou association intéressée dans une de ces cinq catégories d'exploitations, soit à titre de propriétaire, soit à titre de directeur, soit à titre d'employé ou d'ouvrier.

Suit une déclaration de principe : ces industries sont nécessaires au public. Personne n'a le droit d'entraver, d'interrompre ou de ralentir leur fonctionnement qui doit être continu (2).

(1) State of Kansas Acts of 1920. Special Session Chap. 29, Section III.

(2) State of Kansas Acts of 1920. Special Session Chap. 29, Section IV.

Vis-à-vis de ces exploitations, de ces individus et de ces collectivités, le Tribunal, auquel tous pouvoirs sont donnés pour l'application de la loi, possède un premier droit : c'est celui de trancher d'autorité les conflits du travail qui y surgiraient entre employés et employeurs : « Si, dit l'article 7, il y survient entre patrons et ouvriers ou entre groupes d'ouvriers, un différend que le tribunal estime de nature à gêner la production ou à troubler la tranquillité publique, il peut s'en saisir de sa propre initiative, citer devant lui les parties, se livrer lui-même à des enquêtes ou bien les ordonner, enfin prendre toutes mesures provisoires qu'il jugerait utiles pour le maintien de la paix publique, le respect de la propriété privée et de la liberté individuelle ». Le Tribunal examine le statut de chacun des adversaires, les preuves qu'ils apportent à l'appui de leurs prétentions respectives, et se fait représenter tous registres, papiers et pièces comptables.

Il cherche ensuite quelle condition est faite aux ouvriers, dans quelle mesure leurs salaires sont équitables, quelle part des bénéfices prend le capital dans l'exploitation, à quels points de vue les intérêts du public sont menacés et par quels moyens il est possible de les sauvegarder. Puis, après réunion des éléments du problème, après enquête approfondie et audition des parties, le Tribunal doit, le plus rapidement possible, prendre une décision qui mette fin au conflit en réglant les points contestés. Il signifie sa décision aux adversaires ainsi que la manière dont il veut que l'exploitation soit désormais dirigée.

Le Tribunal peut ordonner tous les changements qu'il juge utiles dans la conduite de l'industrie, dans les conditions, les heures de travail, le taux des salaires. Il a la faculté de fixer un salaire minimum raisonnable ou un barème, un tableau de salaires établi pour chaque catégorie d'ouvriers (1). Ces pouvoirs exorbitants lui sont donnés avec mission de les exercer en vue de la continuité des industries visées.

Ses décisions sont rendues pour une durée d'application soit limitée, soit illimitée, jusqu'à ce que les parties, tombées d'accord pour les modifier, reviennent solliciter du Tribunal ces modifications. Si, au bout d'un essai loyal de 60 jours, il apparaît aux intéressés que l'ordre du Tribunal n'est pas satisfaisant, ils peuvent retourner devant les juges et leur demander de le rapporter.

Le capital doit, certes, se voir réserver une rétribution équitable. Mais il faut avant tout qu'un salaire suffisant soit assuré à l'ouvrier (2). Cette considération passe, en cas de conflit, avant la précédente. Rien n'arrêtera l'action du Tribunal dans ce sens, pas même l'existence de contrats de travail librement consentis. Les conventions ne font plus la loi absolue des parties. S'il s'aperçoit, au cours de leur exécution, que leurs conditions sont injustes, néfastes ou maladroites, le Tribunal peut souverainement en modifier les termes

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section VIII.

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section IX.

pour revenir à la justice et à la raison. Nous nous trouvons donc, au fond, en présence d'un arbitrage obligatoire, dans certaines industries, en vue duquel les arbitres possèdent les pouvoirs les plus absolus.

On voit jusqu'à quel point la législation nouvelle bouleverse les principes admis jusqu'ici en droit privé. Non seulement les nécessités supérieures de l'intérêt général autorisent l'Etat à ériger certaines industries en services d'intérêt public et à leur imposer un arbitrage obligatoire, mais elles lui donnent encore le pouvoir d'intervenir dans la détermination de la part qui revient respectivement, dans une exploitation industrielle, au capital et au travail, et d'y fixer d'autorité les conditions du travail.

Avant l'arbitrage, le Tribunal se livre aussi à la conciliation et à la médiation des conflits. Deux avocats sont désignés d'office, si besoin est, pour assister les parties. En cas d'accord, le Tribunal se borne à l'entériner et à le transformer en ordre. Cet ordre, rendu après comparution des parties, est revêtu de la formule exécutoire, que le Tribunal a qualité pour délivrer en matière de conciliation, contrairement à ce qui a lieu dans le cas d'arbitrage. Faute de conciliation, l'arbitrage est accompli.

Quand il arrive que le Tribunal est incompétent pour statuer, à défaut d'une des conditions requises par la loi, il examine cependant l'affaire dont il a été saisi à tort, et exprime une recommandation aux adversaires. Celle-ci, rendue publique, produit un gros effet sur l'opinion.

Les créateurs du Tribunal ont préféré le système de

l'arbitrage obligatoire à celui, qui, fréquemment adopté, consiste à préconiser simplement aux parties de faire preuve de bonne volonté dans le conflit et de conclure des contrats collectifs en s'engageant à les respecter. Les auteurs de cette dernière conception pensent que les conflits du travail sont affaire de relations purement individuelles. C'est là, aux yeux d'ALLEN et de HUGGINS, une erreur fondamentale. Par dessus tout, l'Etat est intéressé à la solution de semblables difficultés. Et celle-ci ne peut être obtenue que si les pouvoirs publics ont à leur disposition des moyens d'action effectifs. L'idée de WOODROW WILSON suivant laquelle la meilleure et l'unique méthode efficace consiste dans la publicité qui, donnée aux conseils des juges, agit sur l'opinion, n'est qu'une généreuse utopie de plus.

Enfin, le même arbitrage est ouvert aux industries non visées par la loi (1). Patrons et ouvriers peuvent, s'ils le désirent, et si le tribunal de droit commun déjà saisi y consent, se soumettre volontairement à la décision du tribunal, lorsqu'un différend surgit entre eux à propos des salaires, des heures et des conditions du travail. C'est d'ailleurs sous la seule réserve de s'engager à respecter l'ordre du tribunal quel qu'il soit. Dans ce cas, les règles habituelles d'action du tribunal et ses pouvoirs souverains retrouvent leur application normale.

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Session 21

Mais le Tribunal possède vis-à-vis des industries visées par la loi une deuxième série de prérogatives exorbitantes : dans les cas de suspension, limitation ou cessation complète du travail survenant dans une exploitation, en violation des prescriptions de la loi de 1920, ou d'un ordre du Tribunal, si celui-ci estime que ces faits lésent les intérêts des consommateurs ou menacent la paix ou la santé publiques, il peut prendre le contrôle et la direction des industries dont il s'agit, ainsi que le soin d'en assurer la marche continue. (1) Une indemnité sera payée dans ce cas aux propriétaires temporairement évincés, et un salaire aux ouvriers employés par le Tribunal.

Trois conditions étaient requises pour que le Tribunal pût se saisir d'office d'un conflit et le trancher. Il fallait :

1° Qu'il s'agisse d'une des industries prévues par la loi ;

2° Qu'un conflit fut surgi entre patrons et ouvriers à propos des salaires, heures ou conditions du travail ;

3° Que ce conflit fut de nature à compromettre soit la continuité de la production dans l'exploitation considérée, soit l'ordre ou la santé publiques ;

Quatre conditions sont exigées pour que le même Tribunal puisse prendre la direction des usines. Il faut :

1° Qu'il s'agisse d'une des industries prévues par la loi ;

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 20.

2° Qu'il y ait dans une usine cessation ou limitation du travail.

3° Que cette cessation ou limitation soit de nature à compromettre soit les intérêts du consommateur, soit la paix ou la santé publiques ;

4° Qu'elle intervienne en violation des prescriptions de la loi du 24 Janvier 1920 ou d'une décision du Tribunal Industriel.

Un fait domine tous les autres : on n'envisage plus le cas où un conflit séparerait patrons et ouvriers, mais celui où le travail serait arrêté ou même simplement ralenti pour quelque cause que ce soit. La formule est extrêmement large. Le Tribunal ne se préoccupe plus de la raison du ralentissement. Il se borne à constater l'existence de celui-ci comme un danger public et à y parer d'autorité. Et il ne s'agit plus de trancher un différend, mais de prendre en mains la gestion complète des exploitations. C'est bien plus grave. Les propriétaires, incapables d'assurer la marche de leurs usines, sont temporairement écartés, et les ouvriers se trouvent en présence d'un nouveau patron bien mieux armé pour la lutte que l'ancien. Le Tribunal peut donc intervenir même si les parties déclarent qu'il n'y a pas conflit, pourvu qu'il y ait arrêt ou ralentissement de la production.

Enfin, une troisième prérogative est accordée au Tribunal. C'est celle de procéder, avec l'autorisation du Gouverneur, à des enquêtes sur les conditions du travail et des affaires dans toute partie de l'Etat ou

même au besoin dans les Etats voisins (1). Il s'y décide de son propre mouvement et en l'absence de tout incident sur le terrain industriel. Il va lui arriver de faire, nous allons le voir, plusieurs enquêtes de ce genre menées avec une très grande liberté. Elles lui permettront et de se documenter en gagnant de l'expérience, et de prévenir certains dangers non encore matérialisés.

Nous pouvons, désormais, jeter un regard d'ensemble sur les fonctions ainsi dévolues au Tribunal Industriel. Sa juridiction s'étend à tout l'Etat, et dans l'Etat à toutes les entreprises et à tous les citoyens inclus dans les termes de la loi. A lui est confiée la mission très haute d'assurer, dans le domaine industriel, la paix et la santé publiques, de veiller à ce que les besoins matériels de la population soient assurés par la continuité des industries d'intérêt général. Vis-à-vis du public, il joue le rôle de protecteur, vis-à-vis des patrons et ouvriers, celui d'arbitre ; et, pour ce faire, de grands pouvoirs lui sont confiés tant en ce qui concerne la direction des usines assumée par lui, qu'en ce qui concerne les modifications apportées à leurs conditions de fonctionnement. Il peut aussi entériner ou modifier les contrats de travail. La liberté individuelle, le droit de grève et de coalition, le droit de propriété privée, la liberté des conventions plient devant lui. Par ses interventions dans la production et la distribu-

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 24.

tion des richesses, il exerce une action toute puissante sur la prospérité de nombreuses usines, de centaines de milliers d'ouvriers. Il est capable d'influencer la situation de vastes placements de capitaux. Son action peut s'exercer dans une large mesure sur le développement industriel de l'Etat. (1)

* * *

La loi du 24 Janvier 1920 comporte toute une série d'interdictions destinées à assurer la sanction des principes par elle posés. Elle déclare illégaux :

1^o Le ralentissement ou la cessation volontaires de la production à laquelle se livreraient une usine, une société ou un syndicat d'une des catégories visées, dans le but d'affecter par là le niveau des prix, ou d'éluder une des dispositions de la loi. Mais il va sans dire que ces industries auront la possibilité de réduire leur production si c'est pour eux une nécessité raisonnable ou même de la suspendre si l'exploitation est déficitaire, mais il leur faudra auparavant en solliciter l'autorisation du Tribunal qui statuera très rapidement après enquête. On voit jusqu'où va l'atteinte à la liberté de l'industrie : le propriétaire n'a plus, parce que son usine est d'intérêt public, le droit de mettre la clef sous la porte à son gré ou seulement de

(1) Revue de Sociologie. Septembre 1922. Page 209. Warnotte. Le Tribunal Industriel du Kansas.

ralentir sa production : force lui est d'accomplir sa tâche comme un véritable fonctionnaire public (1).

L'autorisation pourra être obtenue également dans les industries saisonnières : « Si les industries visées sont atteintes par les changements de saisons, de marché ou autres facteurs inhérents à leur nature, le Tribunal pourra, sur une demande à lui adressée et après notification aux intéressés, prendre des décisions fixant les règles suivant lesquelles elles devront fonctionner, et ce en vue de sauvegarder les intérêts du public tout en tenant compte des droits des employés et des employeurs. »

2° Le fait de congédier ou de brimer un ouvrier parce qu'il a témoigné devant le tribunal, signé une requête, ou participé de quelque manière que ce soit à un procès porté devant le Tribunal Industriel (2). La liberté d'action des ouvriers, et la sincérité de leur témoignage sont ainsi garanties. En d'autres termes, les représailles des patrons sont interdites.

3° L'entente conclue entre deux ou plusieurs personnes dans le but, lorsqu'un conflit se produit, de troubler la paix et la sécurité d'une usine, d'une société ou d'un ouvrier par le boycottage, la mise à l'index, le piquet, l'affichage dénonciateur, les listes noires, la

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 16

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 15

propagande ou tout autre moyen (1). Tout ceci vise les atteintes à la liberté individuelle.

4° Le refus d'observer une des prescriptions de la présente loi, ou au contraire la volonté de faire ce qu'elle défend, de conspirer ou de s'associer avec d'autres dans ce but (2). Cette déclaration de principe va se préciser. Sont prohibés : les tentatives d'intimidation ; la propagande dirigée contre le tribunal, la mise à l'index ; la conspiration en vue d'une cessation concertée du travail ; les entraves apportées au fonctionnement des industries d'intérêt général.

Il est de plus interdit de se livrer à des manœuvres destinées à amener d'autres individus ou collectivités à agir de même dans le dessein de gêner, limiter, suspendre les opérations de ces exploitations. Chacun garde le droit de quitter individuellement le travail suivant les conditions fixées par son contrat. Mais la loi prohibe l'entente formée pour engager les ouvriers à délaisser en masse le travail afin d'obtenir le même résultat. Les brimades exercées sur d'autres pour les forcer à quitter l'usine ou les empêcher de s'embaucher sont également sanctionnées (3).

C'est toute l'interdiction de la grève, de l'excitation ou des brimades dont le but est d'amener les autres à s'y décider. Meneurs, grévistes et perturbateurs sont

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 15

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 17

(3) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 17

donc hors la loi. C'est encore l'interdiction de toutes les propagandes et de toutes les violences ou manœuvres qui accompagnent habituellement les conflits du travail. C'est enfin la protection de ceux qui, malgré la grève, prétendent cependant continuer à travailler.

Les auteurs des actes accomplis en violation de ces interdictions seront punis d'une peine d'un an de prison au maximum et d'une amende de 1,000 dollars au plus, ou d'une de ces deux peines seulement (1).

Les dirigeants d'un syndicat, d'une corporation ou d'une usine qui se serviront de leur influence ou de leur autorité pour entraîner soit les ouvriers, soit les patrons à accomplir les mêmes actes, seront déclarés coupables de crime et se verront infliger par toute juridiction compétente une amende de 5.000 dollars au plus (125.000 francs) et une peine de travaux forcés (*Hard Labour in State Penitentiary of Kansas*) qui ne pourra pas dépasser deux ans, ou l'une de ces deux peines seulement (2).

Voici donc comment se présente la situation faite par la loi aux industries d'intérêt général : les patrons n'ont pas le droit de fermer leur usine, les ouvriers de se mettre en grève. Si un différend survient que les parties sont impuissantes à résoudre à l'amiable, il leur appartient de le porter avant de cesser le travail

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 18

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 19

devant le tribunal, à moins que celui-ci ne se soit saisi d'office, et elles sont contraintes de s'incliner devant la décision toute puissante du Tribunal. Patrons et ouvriers sont placés dans un cadre de fer.

Et, comme il faut prévoir des sanctions — car c'est là la grande difficulté en matière de conflits du travail — si les parties opposent par exemple la force d'inertie, le Tribunal dispose de sanctions pénales, de la force armée, et surtout il possède des pouvoirs très larges, notamment celui de diriger lui-même les usines. Par là, il sauvegarde les intérêts de la population, tout en forçant les belligérants à capituler, lorsqu'il s'est passé d'eux et les a vaincus par l'usure,

* * *

La procédure du Tribunal est simple, rapide, élastique. Le Tribunal peut se livrer à toutes les investigations qui lui paraissent utiles, tenir ses audiences même hors de Topeka à tout moment quand il le désire. Il use parfois de cette faculté alors qu'aucun conflit n'a éclaté, simplement pour faire impression et sur l'opinion et sur les parties qui le voient soudain se déplacer, venir à elles et s'installer tout près en les surveillant. La loi ne pose que des principes auxquels il lui est laissé toute latitude d'ajouter et qu'il peut appliquer avec souplesse.

Il a tous pouvoirs pour se donner des règles de procédure et d'action relativement à la tenue des audiences, aux prestations de serment, à la conduite de ses

recherches et inspections (1).

Il peut être saisi de quatre manières : soit de sa propre initiative, soit par l'une des parties en conflit ou par les deux, soit par le Procureur général de l'Etat du Kansas, soit par une requête signée de dix citoyens contribuables de la localité intéressée. La représentation est admise. Les syndicats ou associations légalement constituées d'ouvriers employés dans les industries visées auront personnalité morale et pourront intervenir dans tous les procès portés devant le tribunal par leurs représentants, avocats, ou dirigeants. Ils possèdent l'action collective exercée au nom de leurs membres. Si l'un de ceux-ci veut la mettre en marche, il doit envoyer au chef du syndicat une réquisition d'entamer le procès. (2) Les Syndicats ont aussi qualité pour conclure des contrats collectifs ouverts qui sont soumis au droit de révision du tribunal comme tout contrat individuel. Les associations qui ne répondent pas aux conditions fixées par la loi ne peuvent être partie principale à un procès, mais faculté leur est laissée de se joindre à l'une des parties ayant engagé l'instance et ayant qualité pour le faire.

Toute requête est prise en considération et examinée par le Tribunal qui a dix jours pour y répondre. Un délai de vingt jours est alors laissé aux parties pour

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29 Section II.

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29 Section VII.

revenir, si elles le désirent, devant le Tribunal. Toute exception à un rapport de celui-ci doit être soulevée dans un délai de cinq jours. Avant toute audience, enquête ou jugement, un avis de date est envoyé aux parties par lettre recommandée au siège de l'industrie ou du syndicat ou au domicile particulier des adversaires, ou bien aux deux endroits. Parfois, une autre méthode est employée. Le Tribunal fait insérer à ses frais dans la presse une note résumant l'affaire, posant la question à résoudre par l'enquête ou à trancher par le Tribunal, indiquant la date et le lieu de la réunion, et invitant expressément les parties, les témoins et au besoin tout intéressé, à s'y rendre (1).

Le Tribunal est tenu, pour l'administration des preuves, par les règles de droit commun admises par la Cour Suprême du Kansas. La preuve par témoins est admise ; il est gardé des témoignages deux copies dont l'une est destinée aux archives du Tribunal, et l'autre éventuellement à la Cour Suprême pour le cas où celle-ci aurait postérieurement à connaître de l'affaire. La procédure du Tribunal a alors, vis-à-vis de la Cour Suprême, la valeur de celle suivie par un juge délégué.

Le Tribunal enquête lui-même ou bien nomme un commissaire chargé de le faire à sa place, qui prête serment et se conforme aux mêmes règles que le Tribunal. Celui-ci peut exiger la comparution des parties,

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29. Section 10

la production de tous livres, pièces comptables, papiers, correspondance, listes de personnel ou de clients. En cas de refus, il dispose de tous les moyens de coercition qui appartiennent aux juridictions de droit commun (1). Les preuves doivent être communiquées d'adversaire à adversaire cinq jours au moins avant l'audience. La décision est prise par le Tribunal à la majorité de deux juges.

Une fois rendu, le jugement peut être déféré à la Cour suprême du KANSAS dans deux cas :

1° Lorsqu'appel est interjeté par une des parties. Il n'y a qu'un degré d'appel, et celui-ci est porté devant la Cour suprême de l'Etat, à Topeka. La procédure en est gratuite et simple. Il y eût, au cours de l'existence du tribunal, une seule décision frappée d'appel. Ce recours doit être exercé dans un certain délai : « aucune instance ou procès en droit ou en équité, dit la loi, à introduire par qui que ce soit pour annuler, infirmer ou suspendre l'effet d'une décision du Tribunal, ne peut être intenté au-delà des trente jours qui suivent la signification de la décision attaquée (2).

2°) Les jugements du Tribunal peuvent être également soumis à la Cour Suprême de l'Etat lorsqu'il est nécessaire d'ordonner leur exécution forcée. Si une des parties, mécontente de la décision dont elle n'interjette toutefois pas appel, refuse de l'exécuter, le

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section 11 et 15

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section 13

Tribunal Industriel ne peut lui-même l'y contraindre. Il lui faut pour cela — et c'est ici que nous saisissons sur le vif la différence essentielle de nature juridique qui sépare le Tribunal Industriel des autres juridictions — recourir à un Tribunal de droit commun qui assortit son ordre de la formule exécutoire. C'est le *Writ of mandamus*. Les termes de la loi sont formels sur ce point : « En cas de défaut ou de refus positif d'obéissance à la décision rendue dans une affaire par le Tribunal, celui-ci est autorisé à porter sa procédure devant la Cour Suprême du Kansas pour en obtenir l'exécution forcée. Dans cette hypothèse, en principe, on juge sur pièces et sur les preuves produites devant le Tribunal Industriel. Néanmoins, si la Cour Suprême le juge nécessaire, une nouvelle enquête a lieu. Les témoins sont entendus par un des juges qui dresse rapport de son enquête. Si un incident surgit à la Cour Suprême, les règles spéciales posées par la présente loi passent avant les règles civiles de droit commun, et s'appliquent (1) ».

Lorsque le salaire minimum ou le salaire de base fixés par le Tribunal sont supérieurs à ceux actuellement touchés, les ouvriers peuvent, individuellement ou par leurs syndicats, réclamer la différence, et ce à dater du jour de l'assignation, ou de la publication dans les journaux, de l'enquête. Cette demande est faite devant tout tribunal de droit commun compétent (2).

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29 Section 12.

(2) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29 Section 23.

Afin de faciliter l'exécution de cette disposition, les employeurs devront tenir un compte exact des salaires par eux payés dans la période intermédiaire. Il va sans dire que si, au contraire, le taux des salaires arrêté par le Tribunal est inférieur à celui pratiqué auparavant, les patrons pourront à leur tour réclamer aux ouvriers la différence. Hypothèse.....

Ainsi, le Tribunal est largement accessible à tous, parce que sa procédure est simple et gratuite, même au cas où elle doit être poursuivie devant la Cour Suprême. Un avocat est, au besoin, désigné d'office par le Tribunal. Les frais du procès sont donc supportés par l'Etat pour les raisons que nous avons dites.

Rappelons enfin ce point capital : le Tribunal ne peut formuler un ordre que lorsqu'un conflit entre patrons et ouvriers lui paraît menacer l'intérêt général.

L'Act se termine par une triple prévision d'ensemble :

1^o Il est recommandé aux juges d'interpréter largement la loi. Un pouvoir discrétionnaire très étendu leur est donné en ce qui concerne toutes les matières non prévues par les textes, et afin d'assurer le fonctionnement souple du Tribunal (1).

2^o Toutes dispositions législatives en vigueur non contraires à la loi demeurent valables.

3^o Si une partie des articles de la loi du 24 Janvier

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section 26.

1920 est déclarée inconstitutionnelle par les tribunaux de droit commun, les autres articles subsisteront (1). Nous verrons que c'était là une prévision qui s'imposait, mais qui ne sera pas cependant suffisante pour sauver le Tribunal de la mort.

Le moment n'est pas venu d'examiner les difficultés d'application matérielle qui surgiront dans la pratique au sujet de ces textes. Signalons toutefois et sans plus attendre les questions que M. Warnotte posait à ce sujet dès 1922 à Huggins sous forme de « colles » (2).

1^o Comment les sanctions pénales pourront-elles s'appliquer à la foule des ouvriers en grève ? Voudra-t-on et pourra-t-on enfermer tout le monde ? Sinon, comment choisir parmi les coupables ? Il faut ou inculper tous les grévistes — et cela paraît difficilement réalisable — ou laisser les sanctions à l'état de lettre morte. Huggins répond qu'en 1922 aucun cas de sanctions pour violation de la loi n'a encore été relevé. Deux seules condamnations ont été prononcées pour coalition contre des meneurs. Si les inculpations devaient se multiplier, il reconnaît que d'autres moyens seraient à envisager, notamment l'emploi de la force armée. C'est là une réponse parfaitement sensée. Il est bien évident que les sanctions pénales ne peuvent s'appliquer par définition qu'à une infime

(1) State of Kansas Acts of 1920 Special Session Chap. 29, Section 25.

(2) Warnotte. Le Tribunal Industriel du Kansas. Revue de Sociologie, Septembre 1922. Page 217.

minorité. Elles s'adressent tout naturellement aux meneurs, dans tous les sens et dans tous les camps. Elles ne constituent pas à elles seules tout le système établi par la loi, mais elles ne jouent qu'un rôle utile, à coup sûr, mais vraiment secondaire, dans cette grande pièce. Elles sont chargées de l'exemple, de l'effet moral, mais il ne faut pas leur en demander plus.

Nous l'avons dit : la sanction collective n'est pas là. Elle consiste dans la prise de possession des usines par l'Etat qui permet à la population de se passer et des patrons et des ouvriers, et par suite de les amener rapidement à demander l'aman. Mais cela n'exclut pas les sanctions pénales isolées qui produisent elles aussi un effet d'intimidation salulaire et dont l'utilité est surtout de raffermir l'autorité du Tribunal.

2° Comment le Tribunal va-t-il recruter le personnel dirigeant et ouvrier suffisant, au cas de prise de possession des usines ? Le plus simplement du monde. L'exemple de la grève de 1919 le prouve surabondamment. C'est sous cette objection qu'apparaît en M. WARNOTTE le partisan un peu trop exclusif des Unions Civiques. Mais il y a d'autres moyens que ces organisations, qui, si elles sont puissantes, sont dangereuses, et qui, si elles sont faibles, ne sont que des cohues. En réalité on agira au Kansas comme au cas de faillite. On nommera des syndics. Ceux-ci pourront être les anciens directeurs auxquels des hommes d'affaires et des hommes de loi seront adjoints. Le personnel subalterne sera aisément recruté par la voie de l'embauchage

libre. Et à son défaut, le Tribunal attendra que les conditions se soient améliorées. Huggins cite l'exemple de la direction par l'Etat des chemins de fer américains pendant la guerre ; il constate qu'en 1922 le cas ne s'est pas encore posé d'une prise de possession des usines, et termine en précisant une fois de plus que le Tribunal, même quand il exerce cette mission, ne devient pas pour cela un industriel ou un commerçant.



CHAPITRE TROISIÈME

L'Action du Tribunal

Comment ont été appliquées, en pratique, ces dispositions législatives ; comment a fonctionné cette organisation ; qu'a fait le Tribunal ; quelle fût en un mot son action.

C'est ce que la lecture des cinq rapports annuels publiés par ses soins va tout d'abord nous montrer.

Le premier rapport, pour la période du 1^{er} février au 1^{er} décembre 1920, indique 28 affaires soumises au Tribunal. Sur ce nombre, 25 lui sont déférées par le Travail, et une par le Capital, et il se saisit spontanément des deux dernières. Seuls, les ouvriers vraiment mal payés viennent au Tribunal ; les autres le boudent et font même preuve d'hostilité à son endroit. Les syndicats ne peuvent oublier que la loi du 24 Janvier 1920 est le dernier de toute une série d'actes, inspirés par leur attitude lors de la grève de 1919, et dirigés contre elle. Et les patrons n'ont pas l'air d'être beaucoup plus enthousiastes, puisqu'une seule instance est engagée par eux !

20 décisions sont prises dont une seulement est frappée d'appel. C'est le *firemen and oilers case* où

d'ailleurs un accord va bientôt intervenir entre les parties. Dans 13 cas, le Tribunal accorde des augmentations de salaires, dans trois il les refuse. Deux affaires portent sur les conditions du travail. Les élévations des salaires sont faibles : le Tribunal n'ayant pu que fixer le salaire minimum. Dans un premier procès entamé par le Procureur général du Kansas contre une Compagnie de distribution d'Electricité, celle-ci déclare s'incliner d'avance devant la décision du Tribunal — déclaration superflue à coup sûr, puisque ladite Compagnie y est tenue par la loi, mais qui indique néanmoins de sa part une absence totale d'hostilité vis-à-vis du Tribunal. Il s'agissait des salaires. Les juges prennent en considération le coût de la vie, les risques du travail envisagé, le degré d'habileté professionnelle des ouvriers, leur responsabilité, la nature et la régularité du travail, les inégalités internes de salaire, le rendement personnel du travailleur. Le juste salaire sera, pour le Tribunal, celui qui tient compte de tous ces éléments. La Compagnie d'Electricité fait objecter que les ouvriers des autres localités imiteront ceux dont les salaires vont être élevés et qu'il en résultera une hausse générale des prix ; que, d'autre part, les entreprises non visées par la loi seront handicapées par la difficulté de recruter leur main d'œuvre, et qu'il leur faudra suivre le mouvement de hausse, ce qui est une façon indirecte de leur appliquer la loi de Janvier 1920.

Un autre exemple est à citer. Dans une fabrique de conserves, les ouvriers qui travaillent huit heures par jour et touchent un sursalaire pour les heures supplé-

mentaires, se plaignent de ce que leur tâche est pénible et malsaine, et sollicitent une augmentation. Le patron, de son côté, fait valoir que le bétail lui arrive irrégulièrement, qu'à certains moments les ouvriers, faute de matières premières, doivent presque se croiser les bras pendant plusieurs heures, et que si un accroissement sensible du taux des heures supplémentaires leur est accordé, ils vont faire traîner le travail en se reposant de la septième à la neuvième heure.

Le Tribunal, perplexe, résout le problème par des considérations d'une psychologie très exacte. Il déclare que le juste salaire doit permettre à l'ouvrier de vivre en ne travaillant que 8 heures. Le sursalaire n'est qu'un avertissement donné aux patrons qui manifestent une tendance à allonger la journée de travail. Les heures supplémentaires ne sont tolérables que quand il est impossible de les éviter ; elles entraînent chez l'ouvrier des habitudes de fainéantise et de sabotage. En conséquence, le Tribunal fixe la durée de la journée de travail à 8 heures. Deux fois par semaine, elle sera allongée d'une heure. Si, pendant une semaine, les ouvriers ont travaillé plus de 48 heures, les heures supplémentaires seront payées avec une majoration de 50 % tout comme celles faites si l'usine a fonctionné pendant 9 heures plus de deux jours dans la semaine.

Dans une autre affaire concernant également une Compagnie d'Electricité, le Tribunal, ayant majoré les salaires, hausse le prix des abonnements payés à la Compagnie afin de lui permettre de supporter cette

charge nouvelle. Ici, l'action des juges s'étend même à la fixation des prix de vente.

Le Tribunal s'est adjoint un bureau d'information qui renseigne les intéressés, se charge d'enquêtes et forme le point de contact du Tribunal avec tous les corps constitués et administrations.

Tout est encore à faire. On est en pleine période d'organisation, et, fatalement, on tâtonne un peu : il n'est pas donné, en effet, au Tribunal de s'inspirer de précédents ; force lui est de créer sa jurisprudence, de donner une première solution à des questions nouvelles, voire même de compléter sa réglementation intérieure ainsi que la loi lui en a laissé le soin. Il n'a pas encore de règles fixes. Aussi, bien que 28 affaires, pour 11 mois, soient peu de chose, on comprend que cette première année est néanmoins pour les juges une année bien remplie. « Il est douteux, écrit Huggins, dans son premier rapport, que le public se rende compte de notre effort ». Effort obscur et sans cesse renouvelé. Et il ajoute : « Le Tribunal, petit à petit, substitue son action à l'emploi de la force pour l'instauration d'une organisation plus juste et plus humaine ».

Le Tribunal procède enfin à plusieurs enquêtes dont la principale concerne les mines de houille. Deux jeunes inspecteurs sont nommés pour le seconder.

L'activité du Tribunal au cours de l'année 1921 est exposée dans son deuxième rapport.

Le Président est toujours W.-L. HUGGINS. JAS, A.-MAC DERMOTT et J.-H. GRAWFORD sont respective-

ment premier et second Juge. Le greffier est WILL. F. WILKERSON.

C'est en 1921 que, l'ancienne *public utilities commission* étant recréée et séparée du Tribunal, on adjoint à celui-ci le département du Travail, l'*industrial welfare commission* et le *free employment service*. Ces modifications prennent effet du 16 Mars 1921.

Le mandat d'un des juges vient à expiration. Un autre prend la présidence de la nouvelle Commission des Services d'Utilité publique. Ces deux vacances sont comblées par le Gouverneur ALLEN. Huggins disparaît, et c'est le premier coup porté au jeune Tribunal.

Le deuxième rapport explique dans le détail la composition de la nouvelle organisation désormais divisée en cinq sections dont voici le tableau :

I. — SECTION DES CONFLITS (qui seule nous intéresse)

Entre patrons et ouvriers dans les industries qualifiées.

Entre patrons et ouvriers dans les autres industries (facultatifs).

Enquêtes dans les industries visées.

Mesures à prendre pour assurer leur marche continue et efficace pour la protection du public.

II. — SECTION DU TRAVAIL

Inspection des Mines :

- 1^o Prévention, enquêtes et réparation des accidents.
- 2^o Sauvetage - secours.
- 3^o Rapports et statistiques concernant les mines, leur production en tonnage, l'inspection, les mineurs, employés, etc...

Inspection des Usines :

- 1^o Hygiène et sécurité.
Incendie, sécurité et salubrité des bâtiments, ascenseurs, machines, appareils de protection, etc...
Aération, hygiène et lumière.
Modifications ordonnées.
- 2^o Rapports et statistiques des inspections.
Nombre et classement des employés.
Salaires, travail des enfants.

Application des lois ouvrières :

- 1^o Les huit heures dans les Travaux publics.
- 2^o Rapports sur les accidents du travail évitables, mortels ou non.
- 3^o Questions diverses.

III. — SECTION DU TRAVAIL DES FEMMES ET DES ENFANTS

Enquêtes dans l'industrie

Ordres concernant :

- 1^o Les heures de travail.

- 2° Le salaire minimum.
- 3° L'hygiène et la sécurité.
- 4° L'emploi des enfants.
- 5° La surveillance des registres pour le travail des enfants.
- 6° Les pénalités.

IV. — SECTION DE L'EMBAUCHAGE LIBRE

Maintien et surveillance des bureaux de :

- 1° Topeka, Nichita, Kansas-City, Salina, Hutchinson et Parsons.
- 2° Coopération avec les Services fédéraux.

Règlementation et surveillance des agences privées d'embauchage.

Enquêtes sur le chômage et rapports à l'État du Kansas et aux autorités fédérales.

Travail des moissons.

V. — SECTION DES QUESTIONS DIVERSES

Rapports et Enquêtes sur la liquidation et l'arrangement des affaires d'accidents du travail.

Avis, réclamations sur les indemnités accordées aux accidentés.

L'arbitrage n'est pas la partie la plus importante de la tâche du Tribunal, mais c'est la plus neuve et la plus curieuse, et elle mérite d'être approfondie. Elle se divise en cinq branches :

1° Surveillance générale de l'application de la loi du 24 Janvier 1920.

2^o Règlement des conflits.

3^o Protection du public contre la pénurie de services économiques due à l'arrêt des industries classées, et contre les dommages pouvant résulter de violences ou de troubles sociaux. Pour y arriver, le Tribunal, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, prend toutes les mesures qui lui paraissent utiles.

4^o Aide apportée aux parties pour aboutir à un arrangement amiable. Il doit tout faire pour éviter les conflits. Mais en cas d'échec, sa décision doit être immédiate. Souvent, il la prend avant le prochain jour de paye. De cette manière, les ouvriers ne perdent pas une heure de travail, les usines pas une journée de production, et les salaires sont tout de suite payés suivant le nouveau barème. Il n'y a qu'un cas où un jugement n'a pas été sur le champ suivi d'effet : c'est celui où le patron l'a frappé d'appel.

5^o Enquêtes sur les conditions du travail et de la production dans les exploitations visées.

La liste qui suit décompose les affaires soumises au Tribunal dans les années 1920 et 1921 suivant leur nature. Remarquons tout de suite qu'il est impossible d'arriver à des chiffres définitifs tant en ce qui concerne le nombre des cas jugés qu'en ce qui concerne leur objet, car, d'une part, certains procès sont continués pendant une ou deux années et figurent dans les deux statistiques, et, d'autre part, certaines affaires comportent plusieurs chefs de discussion et prennent place, de ce fait, dans deux ou plusieurs rubriques.

1920

(28 affaires)

Conditions du travail.....	4
(heures de travail).....	1
Demandes d'augmentation admises.....	4
Demandes d'augmentation repoussées.....	2
Ordres de conduite des industries.....	3
visant meunerie.....	
hygiène.....	
paiement des salaires.....	
Modifications de contrats de travail.....	2
Enquêtes.....	2
Salaire minimum.....	1

Trois affaires se terminent par un accord que le Tribunal entérine et rend exécutoire ; cinq autres par une admission partielle des prétentions des adversaires ; une dernière est renvoyée à l'arbitrage du Bureau Fédéral des Chemins de fer. Trois procès sont continués (1). Trois restent pendants devant le Tribunal.

(1) La *continuança* est un sursis à statuer. Le juge ordonne que les choses resteront en état pendant un temps fixé par lui et au bout duquel les parties reviendront, faute d'arrangement, devant le Tribunal, qui statuera.

1921

(13 affaires et quatre délibérés)

Salaires	4
(dont une affaire englobant les heures et conditions du travail. -	
Réductions de salaires.....	3
(dont une avec rétroactivité et fixation de la date de la reprise du travail).	
Ordres	3
Refus de réduction.....	2
Refus d'augmentation.....	1
Conditions du travail.....	2
Enquêtes	2
Salaire minimum.....	1
Augmentation partielle... ..	1
Congédiement.....	1
Heures de travail.....	1

Dans une affaire rendue sur délibéré, le Tribunal ordonne une enquête supplémentaire.

Voici au surplus le tableau des vingt premières affaires jugées qui figure dans le même rapport.

PARTIES	LITIGE	DÉCISION
1 ^o Sociétés minières contre l'Etat	Enquête	Modification des modes de paiement des salaires.
2 ^o Employés de la Cie Topeka Edison contre la dite Cie.	Salaires	Augmentation.
3 ^o Chemins de Fer Joplin et Pittsburgh contre ouvriers.	Salaires	Augmentation partielle.
4 ^o Syndicat National des mécaniciens et chauffeurs contre Chemin de fer Union Pacific.	Salaires	Accord.
5 ^o Ouvriers contre Cies de Chemin de fer Santa Fé, Union Pacific, Rock Island.	Salaires	Déferé à l'arbitrage du Bureau Fédéral des Chemins de fer.
6 ^o Cheminots contre Cie Joplin.	Salaires	Augmentation.
7 ^o Cheminots contre Cie Joplin.	Salaires	Refus d'augmentation.
8 ^o Ouvriers des voies contre Cie Joplin.	Salaires	Augmentation.
9 ^o Employés des gares contre Cie Joplin.	Salaires	Refus d'augmentation.
10 ^o Syndicat des ouvriers de la voie contre Cie Joplin.	Salaires	Augmentation.
11 ^o Employés contre Chemin de fer Topeka.	Salaires	Augmentation partielle.
12 ^o Ouvriers contre Cie de Chemin de fer Wichita.	Salaires	Augmentation partielle.
13 ^o Ouvriers contre la Cie des Moulins du Kansas.	Salaires, conditions et heures de travail.	Les ouvriers ont gain de cause en ce qui concerne les heures.
14 ^o Ouvriers contre la Société de Meunerie l'Etoile de l'Ouest.	Salaires	Accord.

PARTIES	LITIGE	DÉCISION
15° Mac Allister contre Syndicat des Mineurs des Etats du Sud-Ouest.	Salaires	Accord.
16° Ouvriers contre Cie de Chemin de fer d'Hutchison.	Salaires	Augmentation partielle.
17° Cheminots contre Cie Chemin de fer d'Hutchison.	Salaires	Barème de salaires pour trois mois.
18° Syndicat du personnel des trains contre les Cies de Chemin de fer de Chicago, de Rock Island et du Pacific.	Conditions du travail	Ils obtiennent gain de cause.
19° Syndicat local n° 12.846 contre la Cie du Télégraphe Nord-Est du Kansas.	Salaires	Augmentation.
20° Employés contre Cie du Téléphone et du Télégraphe du Comté de Crawford.	Salaires et conditions du travail.	Gain de cause et fixation d'un salaire minimum.

L'une des grèves les plus importantes dont le Tribunal eût à s'occuper en 1921 fut celle des ouvriers de la Société d'alimentation *Big Five Packers*. Pendant la guerre, le travail avait lieu aux conditions fixées par une décision du juge fédéral ALSCHULER qui, le 15 Septembre 1921, vient à expiration. Il faut mettre un accord sur pied. Patrons et ouvriers élisent des délégués, et des réunions mixtes sont tenues. Les employeurs proposent des salaires inférieurs à ceux alors payés. Les ouvriers, bien entendu, les refusent, et la grève est votée. Le 1^{er} Décembre 1921, ordre est lancé de Chicago par l'Association Nationale des Ouvriers (*Amalgamated meat cutters and butcher Workmen*) de

commencer la grève le lundi 5 décembre 1921 à 6 heures du matin dans les 48 États confédérés.

Immédiatement, le Procureur Général du Kansas saisit le Tribunal auquel il résume les faits et représente le danger couru par l'intérêt public. On cite les syndicats et les patrons à l'audience du 3 décembre. Les autorités gouvernementales et judiciaires, au Kansas, ne perdent pas de temps. A la date indiquée, tous les patrons sont présents. Seul, un dirigeant du Syndicat représente le parti ouvrier. Il joue plutôt, suivant une formule à la mode, le rôle d'observateur. Le Tribunal somme les chefs des Syndicats à comparaître au complet à l'audience suivante. Il le font et, pour paralyser le Tribunal, déclarent qu'il n'existe aucun conflit entre eux et les patrons, et, partant, que le Tribunal n'a pas intervenir. A cela, celui-ci rétorque qu'il a néanmoins qualité, aux termes de la loi, pour prendre toutes mesures nécessaires afin d'assurer la continuité des industries d'intérêt général. En effet, aidé par la police locale, il prend d'énergiques décisions, réussit à tenir le marché ouvert et, en quelques jours, la production redevenue normale, est vendue à un prix qui n'est pas trop affecté par les circonstances. Quelques arrestations seulement sont effectuées.

« Il est regrettable, disent les juges, que ni les ouvriers ni les patrons ne veuillent recourir à nous et nous faire confiance. C'est certainement par ignorance de notre vraie mission et de nos véritables intentions. » Le chef suprême des syndicats, que les magistrats appellent, et auquel ils les expliquent, en demeure

étonné et affirme qu'il ne les soupçonnait pas. Mais sa résistance tenait moins d'une réelle méfiance que du désir et de la nécessité d'obéir aux instructions de la Fédération Nationale. Or, comme il n'existait pas dans les autres Etats de tribunaux industriels, celle-ci restait sur ses positions, et le conflit gardait toute son acuité.

Le Tribunal a aussi à intervenir dans l'industrie de la meunerie. Saisi de plaintes suivant lesquelles les meuniers auraient restreint leur production pour affecter les prix, il se livre à une enquête, formule les règles suivant lesquelles ces usines devront fonctionner et exige des meuniers un rapport périodique sur la situation de leurs exploitations. Enfin, un comité de trois membres est institué, avec mission de proposer au tribunal une réglementation des moulins. Ce projet est ensuite adopté. Les patrons sont tenus d'adresser au Tribunal des rapports sur le matériel, les matières premières, la capacité de production, les stocks de leurs usines, les commandes non satisfaites, etc. Pour qu'un moulin puisse désormais réduire pendant quinze jours sa production de plus de 75 % de la normale, il lui faut une autorisation du Tribunal. On ordonne aussi aux meuniers de payer mensuellement, autant que possible, les ouvriers qualifiés, et de les occuper à d'autres travaux dans la période où la production est ralentie. Le 1^{er} Septembre 1921, la crise étant passée, toutes ces mesures sont rapportées.

En troisième lieu, le Tribunal procède, au mois de Juillet 1921, à une enquête dans les mines, et il dresse

un rapport, par lui transmis au Gouverneur de l'Etat, sur les conditions du travail et de la production dans ces exploitations.

Le personnel du Tribunal ne subit aucun changement en 1922 (1). Le rapport annuel, calqué sur le précédent, affirme que l'organisation fonctionne de façon parfaite. Le Président ajoute que le Kansas a désormais rejoint l'Etat du Wisconsin qui passait pour un Etat modèle, grâce à sa commission de l'industrie. (2) Des différences subsistent néanmoins entre les deux systèmes, dont la principale tient à ce que le Tribunal Industriel du Kansas tranche les conflits du travail, tandis que la Commission du Wisconsin se contente de concilier les parties et d'arbitrer si la conciliation échoue.

La situation générale, pendant l'année 1922, est bonne. Il ne se produit pas d'autres grèves locales qu'une courte cessation du travail par les ouvriers d'un élévateur de grain. Mais deux grandes grèves surgissent, que nous étudierons en détail et qui, elles, sont nationales. Les employeurs et les employés continuent à respecter les sentences rendues par le Tribunal dans les mois précédents. Dans certains contrats, la clause d'arbitrage est supprimée et remplacée par une clause de recours au Tribunal en cas de conflit. C'est, en un mot, l'accoutumance au Tribunal, et la paix industrielle,

(1) Kansas Court of Industrial Relations. Third annual Report.

(2) State of Wisconsin industrial Commission.

malgré la baisse générale des salaires. Cette situation est d'ailleurs la même pour les industries non déclarées d'intérêt général.

Dix affaires, portant au registre officiel les numéros 154 à 163, sont jugées. En voici la liste :

N ^{os}	PARTIES	LITIGE	DÉCISION
154.	Mineurs contre patrons.	Contrat de travail	<i>Continuance</i> 30 jours
155.	Laiteries de Wichita contre ouvrières.	Heures de travail	Enquête et suppression de l'ordre n° 13.
156.	Ouvriers C ^{ie} Chemin de fer Vallée Arkansas contre patrons.	Salaires	Diminution maintenue.
157.	Industrie Ferroviaire de l'Etat du Kansas.	Conditions du travail	Enquête.
158.	Raffineries de Pétrole.	Production et Transport	Enquête.
159.	Fred Harvey, restaurateur, contre l'Etat.	Travail de nuit	Gain de cause. Modification de l'ordre 15.
160.	John. J. Grier et C ^{ie} .	Travail de nuit	Gain de cause. Modification de l'ordre 15.
161.	Swift et C ^{ie} contre l'Etat.	Heures de travail	Gain de cause partiel.
162.	Fabrique de Bennes.	Demande d'autorisation de suspension des travaux	Accordée jusqu'à nouvel ordre.
163.	Syndicat des ouvriers des moulins Weber contre leur patron.	Salaires et heures de travail	Rayée faute de conflit réel.

On a pu remarquer qu'en 1920 et 1921 la plupart des procès portaient sur les salaires : il n'en est plus de même dans la période que nous envisageons, et il est aisé et encourageant de voir que le Tribunal a, le plus souvent, à connaître de l'ajustement des conditions générales du travail et de la production.

Ceci montre, d'abord, que les solutions adoptées antérieurement par le Tribunal en matière de salaires ne doivent pas être absolument mauvaises, puisque cette catégorie de litiges a fortement diminué, ensuite, que le Tribunal élargit peu à peu son action, et utilise toutes les attributions qui lui sont confiées.

Les deux grèves qui donnent au Tribunal le plus de souci sont celles des mineurs et des cheminots qui feront l'objet d'une étude approfondie.

Le quatrième rapport, pour l'année 1923, indique la nouvelle composition du Tribunal. Le Président est Jas, A. Mac DERMOTT, les juges J.-H. CRAWFORD et S. HENDERSON. Le Gouverneur de l'Etat n'est plus M. ALLEN mais M. DAVIS. Enfin, Clyde O. TRESNER fait fonctions de greffier.

La situation industrielle et ouvrière est, selon le rapport, bonne. Les organisations ouvrières et patronales demeurent calmes, et cette tranquillité est surtout remarquable chez les mineurs.

Deux procès seulement figurent au registre sous les Nos 163 et 164. Le premier est intenté par les ouvriers de la Société des Moulins WEBER contre leur patron, à propos des salaires. Ils protestent contre une réduction

excessive des taux qui les force à faire de trop longues journées pour gagner de quoi vivre. Ils constituent un Comité de Défense de cinq membres chargé de diriger l'instance. Mais le Tribunal, à la demande de la Société des Moulins, se déclare incompetent.

L'affaire inscrite sous le N° 164 est commencée par une demande de la Société Laitière de Wichita qui sollicite du Tribunal une modification de l'ordre N° 13 pris par l'*Industrial Welfare Commission*.

Il s'agit de lui permettre de faire travailler les femmes sept jours par semaine pendant la saison. Le Tribunal fait une enquête, donne audience aux parties et finalement accueille la demande de la Société. Il remanie complètement l'ordre 13 attaqué. Le travail pourra avoir lieu six jours et demi par semaine du 1^{er} Mai au 1^{er} Septembre, sans jamais excéder 54 heures par semaine.

Le Tribunal règle aussi définitivement le dossier n° 151 concernant un litige pendant, entre les Compagnies des Chemins de fer Joplin et Pittsburgh contre leurs employés et dont l'objet consiste dans une réclamation des ouvriers pour brusque congédiement.

Les parties se mettent d'accord et l'affaire est rayée.

Enfin, le Tribunal inscrit à son registre sous le n° 165 une enquête effectuée par lui sur la continuité de la production dans plusieurs industries du Kansas : les conclusions qu'il tire de ses investigations sont à remarquer. Il déclare, en premier lieu, que la Société Jackson et Walker a frauduleusement freiné son

exploitation pour affecter les prix, et en second lieu que les tarifs de vente sont trop élevés à cause de la formation vicieuse et coûteuse des trusts. Il ne voit aucune excuse à ces fautes et envoie son rapport au Procureur Général.

Voilà des décisions énergiques qui mettent en évidence un nouvel aspect de l'activité du Tribunal. Il intervient dans l'organisation économique pour en supprimer les tares et crée une notion de faute économique. Il est aisé de deviner que l'institution capable d'oser condamner, aux Etats-Unis, les effets des trusts, ne survivra pas longtemps.

Le cinquième et dernier rapport, écrit pour l'année 1924, est encore plus bref que le précédent. M. Crawford est Président, et voilà une nouvelle qui ne réjouit guère les partisans du Tribunal. Messieurs Henderson et Joseph Taggart sont Juges.

L'année est extrêmement calme. Peu de conflits naissent. Le Tribunal n'est pas souvent appelé à agir. Il serait évidemment téméraire de conclure dès à présent que cette absence de difficultés est due à la présence et aux initiatives du Tribunal. Mais on peut à tout le moins constater qu'il y a là une coïncidence heureuse. De 1920 à 1925, c'est-à-dire depuis la création du Tribunal jusqu'à sa disparition, le nombre des conflits du travail a été constamment en décroissant, et on peut lire dans le quatrième rapport, sous la plume du Président : « Sans affirmer qu'elle est une conséquence directe de l'action du Tribunal, les juges tirent

le même orgueil de cette paix industrielle qu'un médecin de la bonne santé de la communauté ».

La seule affaire nouvelle soumise au Tribunal en 1924 (n° 166) est celle des ouvriers de la Compagnie de Chemin de fer de la Vallée de l'Arkansas contre ladite Compagnie. Elle concerne à la fois les salaires, les heures et les conditions du travail. Le procès, commencé le 31 Juillet, est achevé le 14 Août. Dans l'inter-valle, la Compagnie défenderesse, imitant la Société Joplin, introduit dans ses contrats une clause de recours éventuel au Tribunal.

Voici les décisions prises par celui-ci dans ce litige:

1° Les ouvriers congédiés pour actes de malhonnêteté auront le même droit d'en appeler aux juges que les autres.

2° Aucun changement ne sera apporté dans le chiffre ou la répartition des jours de repos.

3° En cas de désaccord entre patrons et ouvriers, les parties devront s'adresser au Tribunal et non à un simple arbitre.

4° Le salaire du personnel roulant est réduit de 3 cents l'heure. La Compagnie demandait une diminution de 10 cents.

5° Pas de modification du salaire des menuisiers qui voulaient passer de 57 à 65 cents l'heure, soit de 14 francs 25 à 16 francs 25.

Ce jugement est accepté sans discussion. On y annexe un projet de convention traitant de toutes les questions controversées : discipline, embauchage, conflits, service dans les trains, avancement, catégories

spéciales, salaires. Il est à son tour adopté par les adversaires sans réclamations.

Le Tribunal doit une dernière fois s'occuper des difficultés existant entre la Compagnie de chemin de fer Joplin et Pittsburgh et ses ouvriers (1). Depuis 1921, une clause du contrat qui les lie comporte engagement réciproque de leur part de soumettre au Tribunal tout conflit relatif à l'exécution desdites conventions. Ils le font deux fois en 1924. La première affaire est née du congédiement de deux ouvriers contre lequel le Syndicat des Cheminots proteste. Le Tribunal examine minutieusement les faits, consacre formellement le droit qui appartient aux patrons de mettre à la porte dans certains cas leurs employés, mais décide qu'en l'espèce ce droit a été abusivement utilisé, et transforme le congédiement en une mise à pied des deux ouvriers pour six jours. Le deuxième procès a pour objet de faire juger si les ouvriers et employés des trains doivent constamment être doublés, ou s'ils peuvent occuper seuls leur poste comme le prétend la Compagnie. C'est celle-ci qui obtient gain de cause. Cette fois encore, les solutions admises par le Tribunal ne rencontrent aucune résistance ni d'un côté ni de l'autre.

Nous allons essayer de jeter un regard d'ensemble sur l'activité du Tribunal depuis sa constitution, malgré les difficultés, déjà signalées, où nous nous trouvons, d'arriver à des chiffres exacts. Notons au surplus que

(1) Kansas Court of Industrial Relations Record N° 454.

la numérotation du rôle ne saurait former à elle seule une base solide de classification, car toutes les interventions du Tribunal en matière de conflits sont enregistrées, même s'il s'agit d'une simple enquête, même si le Tribunal se dessaisit pour défaut de conflit ou incompétence, ou encore accord amiable des parties. En sens inverse, il arrive que plusieurs affaires similaires entre les mêmes adversaires soient comprises sous un seul numéro du registre officiel.

Jusqu'au mois de juin 1923 — date à laquelle le Tribunal commence à tomber en demi sommeil — 51 affaires lui sont déférées pour jugement.

Ces jugements sont rendus à raison de :

28 en 1920

13 en 1921

10 en 1922

L'initiative appartient :

Au Travail dans 34 cas, dont 22 aux Syndicats et 12 à des Groupes inorganisés.

Au Capital dans 10 cas, dont 4 en présence d'un conflit et 6 en l'absence de tout conflit.

Au Tribunal lui-même dans 7 cas

Les affaires se répartissent comme suit :

Salaires, heures, et conditions du travail.....	8
Salaires et heures du travail.....	10
Salaires	15
Heures et conditions du travail.....	1

Sept enquêtes sont menées dont :

2 à raison de conflits

5 à défaut de conflit

Deux de ces enquêtes, les plus importantes, visent les mines et les minoteries. Deux autres s'appliquent au travail des femmes et aboutissent à un ordre élevant le salaire minimum dans le commerce et l'industrie de la blanchisserie. La cinquième, faite en 1921, est provoquée par le mauvais fonctionnement des transports. Le Tribunal et les Compagnies s'arrangent pour y parer. Les deux dernières ont pour objet les conditions du travail dans les chemins de fer ainsi que la production, le transport et la raffinerie du pétrole dans l'Etat du Kansas.

Dans 8 des 34 affaires amenées par le Travail, un accord, entériné par le Tribunal, survient entre les parties. Trois sont renvoyées pour incompétence du Tribunal : il s'agit notamment d'une mine de charbon fermée, mais employant très peu d'hommes, et d'un procès né du congédiement injuste d'un ouvrier.

Les principales décisions du Tribunal se classent ainsi :

Augmentations	31
Maintiens du <i>statu quo</i>	5
Réductions.....	2

L'affaire concernant les heures et conditions du travail est disjointe faute de preuves suffisantes.

Dans tous les cas où les conditions du travail étaient discutées, le Tribunal les a améliorées. Dans tous les litiges relatifs aux heures de travail, une réduction a

été ordonnée. Il n'y a que trois exceptions en cette matière. Dans l'une, notamment, le Tribunal s'est déclaré incompétent, dans une autre il a dû se borner à formuler une recommandation aux parties.

Les patrons ont engagé six instances en l'absence de tout conflit. Ils obtinrent gain de cause dans les six affaires : 3 jugements modifièrent la réglementation du travail des femmes la nuit et dans les industries saisonnières ; 3 autres autorisèrent des industriels à suspendre provisoirement leurs exploitations.

En 1924, trois instances sont introduites par le Travail dont deux comme conséquence d'une clause insérée dans le contrat de travail.

Voici comment se répartissent les affaires en 1924 :

Salaires, heures et conditions du travail..... 1

(Réduction partielle)

Conditions du travail 2

(Refus de modification)

Congédiement transformé en mise à pied de
six jours 1

Une enquête pour la preuve d'un accident grave est faite par le Tribunal sur le territoire du Kansas en collaboration avec la Commission Californienne des Accidents du Travail (1).

* * *

Etudions maintenant d'une manière plus appro

(1) Harry de Merle Wolff, The Kansas Court of Industrial Relations Chicago, 1923.

fondie, et en trois paragraphes successifs, quelques exemples de conflits dans lesquels le Tribunal a, soit agi efficacement, soit constaté son impuissance, soit borné son intervention à des enquêtes.

La première affaire à lui soumise, le *Topeka-Edison Case*, était née à l'occasion d'un conflit qui mettait aux prises un Syndicat ouvrier et une Compagnie de distribution d'Electricité. Il s'agissait des salaires et des heures de travail. Dans leur décision, qui fut prise le 29 Mars 1920, les juges commencèrent par se déclarer compétents, car l'industrie électrique était une des industries essentielles visées par la loi, et la paix publique était menacée par le litige.

Le jugement rendu par le tribunal devait être d'un effet capital : c'était tout d'abord le premier, et, à ce titre, il attirait toute l'attention de l'opinion et des intéressés ; en second lieu, l'affaire elle même était d'importance ; enfin, le Tribunal allait être amené à poser certains principes et à faire une jurisprudence concernant les salaires des ouvriers.

Voici en quoi consistait le différend :

Les ouvriers chargés de poser les lignes électriques recevaient, pour les huit heures de la journée de travail normale, un salaire de 65 cents l'heure, augmenté de 50 % au cas d'heures supplémentaires et de 100 % pour celles effectuées le dimanche. Un désaccord naquit à cause du temps que les ouvriers mettaient à aller de l'usine au lieu du travail. Ils demandaient que la journée fût fixée à huit heures consécutives pour lesquelles le tarif, élevé de 10 cents, serait porté à

70 cents. La Compagnie offrit 2 cents et demi d'augmentation. Le Syndicat demanda alors au Tribunal de se livrer à une enquête et, après elle, de trancher le litige. La Société d'Electricité accepta l'enquête.

Dans l'intervalle, un arrangement intervint entre les parties sur la distribution de la journée de travail. Mais la question du taux des heures resta pendante. L'enquête montra que les poseurs de lignes étaient des ouvriers expérimentés, ayant au moins trois à quatre années d'apprentissage ; que le travail auquel ils se livraient était fort dangereux, certaines compagnies d'assurances ne voulant même pas en garantir le risque et d'autres ne le faisant que contre une lourde prime. Le Tribunal constata au surplus que le coût de la vie avait augmenté, que les ouvriers de la même catégorie employés par les *building trades* de Topeka étaient rémunérés à raison de 7 dollars par jour et que ce salaire était plus élevé encore dans d'autres entreprises. Enfin, l'échelle des salaires pour travaux mécaniques était de 4 dollars 80 cents au minimum alors qu'à Kansas City, Nichita, Topeka et dans d'autres villes, elle était de 6 dollars. Il ne faisait donc aucun doute qu'une hausse devait être accordée. Toute la question était d'en déterminer le montant.

Appliquant dans ce but les prescriptions de la loi, le Tribunal rechercha le juste salaire (*faire wage*) et adopta celui auquel s'était arrêté l'*esch-cummins act* pour le bureau fédéral du travail des cheminots. Il prend donc en considération :

1^o Le salaire payé par d'autres entreprises pour un travail similaire.

2° Le coût de la vie dans sa relation avec les salaires.

3° Les risques du travail.

4° L'habitude et l'apprentissage nécessaires à l'ouvrier.

5° Sa responsabilité.

6° La régularité de l'emploi occupé.

7° L'effet prévu des augmentations envisagées.

Le Tribunal ajoute à cette liste l'habileté et la régularité de l'ouvrier ainsi que son ancienneté dans l'usine.

Il faut, dit-il, faire une distinction entre le salaire suffisant pour vivre et le « juste salaire » qui, fixé par la combinaison des sept éléments ci-dessus, doit permettre aux ouvriers de se procurer pour eux et leur famille tout le nécessaire et une part raisonnable de confortable. Il n'est donc pas seulement celui, grâce auquel ils ne mourront pas de faim, mais encore celui qui leur donnera les moyens — à l'aide de leur travail et de leur esprit d'épargne — d'abord de se subvenir à eux-mêmes, avec des possibilités de progrès intellectuel et de distractions suffisantes, ensuite d'ouvrir à leurs enfants de larges perspectives des mêmes progrès, pour que l'instruction de ces enfants soit parfaite et qu'une chance égale soit donnée à tous au départ de cette course qu'est la vie. Le juste salaire, explique le Tribunal, laissera à l'homme économe de quoi mettre de côté une somme qui le mette à l'abri dans les cas de maladie et de vieillesse.

Ainsi, d'un coup, plusieurs étapes sont parcourues :

De salaires insuffisants pour vivre, de salaires de famine, il n'est plus question. De salaires tout juste assez élevés pour subvenir aux besoins essentiels de l'ouvrier, il n'est pas plus question. Il faut que le salaire donne à l'ouvrier :

1^o De quoi subsister matériellement avec une certaine part de confort. L'ouvrier va enfin goûter quelque peu au superflu.

2^o De quoi s'assurer les loisirs et l'avancement intellectuel auquel il doit aspirer.

3^o De quoi épargner en vue de la maladie et de la vieillesse.

4^o De quoi élever, éduquer, et faire instruire convenablement ses enfants, de telle sorte que ceux-ci aient, à leurs débuts dans l'existence, une chance égale à celle de tous leurs concurrents.

Conception profondément humaine et démocratique. D'une part, l'égalité des enfants des ouvriers avec ceux des autres est assurée, quant aux armes à eux données pour la lutte pour la vie et au développement de leurs qualités physiques et morales.

D'autre part, le salaire ainsi défini donnera à l'ouvrier une indépendance absolue. Ses besoins matériels sont largement assurés. Toutes possibilités de développement intellectuel et physique lui sont laissées. On ne le considère plus comme une machine, comme un être inférieur ou comme une marchandise. Enfin, il peut lui-même mener sa vie, diriger l'éducation de ses enfants, et se constituer une réserve qui lui appartient en propre. Il devient à son tour proprié-

taire. Il n'est plus tenu par l'Etat pour une sorte d'incapable ; les pouvoirs publics n'ont plus à assumer la charge de sa vieillesse, de son invalidité et de l'instruction de ses descendants. Pour humaines et généreuses qu'elles soient en effet, l'instruction gratuite et les Assurances Sociales ne sont que des affirmations humiliantes pour l'ouvrier soit de l'incapacité où il se trouve de subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, soit de l'aveu fait par la Société que le salaire qu'on lui alloue est nettement insuffisant pour lui assurer une existence d'homme libre et civilisé.

On peut même se demander s'il n'y a pas là, plutôt qu'une conception démocratique, une idée quelque peu socialiste. Par le salaire, l'ouvrier reprend directement sa part du profit la plus large possible et en tout cas assez élevée pour lui permettre de capitaliser une retraite.

Ces principes une fois posés, le Tribunal ne pût, en l'espèce, que fixer le salaire minimum. Il le porta à 67 cents et demi l'heure pour une journée de huit heures. Le tarif fut majoré de 50 % pour les heures supplémentaires de semaine et de 100 % pour celles du dimanche. La décision du Tribunal prit effet à dater du 1^{er} du mois suivant et il lui fut donné une durée de validité de six mois, à moins qu'une modification, sollicitée par les parties tombées d'accord, ne fut acceptée par le Tribunal dans l'intervalle.

II. — Chemins de fer de Pittsburgh et Joplin.

C'est la deuxième affaire. Elle est introduite par la

Section locale N° 497 du Syndicat des Cheminots, qui prétend que les salaires payés par la Compagnie assignée sont injustes et insuffisants ; que celle-ci n'a pas répondu à leurs efforts de conciliation et se désintéresse complètement de l'issue du différend ; qu'enfin ce conflit et cette attitude sont de nature à compromettre le fonctionnement d'un service d'intérêt général.

Les patrons soulèvent l'incompétence du Tribunal parce qu'il s'agit d'une Compagnie de transports commune à plusieurs Etats et régie par conséquent par la loi de transports de 1920.

Le Tribunal rejette cette exception et se déclare compétent.

Rompant d'une ligne, la Compagnie de Chemin de fer se retranche derrière l'existence d'un contrat de travail entre elle et ses employés, toujours en vigueur, et qui ne venait à expiration que le 1^{er} août 1920. Le Tribunal, selon elle, en se saisissant de l'affaire, violerait la constitution fédérale dans ses sections 10, article 1, et 1, article 14, ainsi que la Constitution du Kansas. Elle soutient, enfin, qu'il n'y a pas danger public, et qu'elle est dans l'impossibilité d'augmenter le salaire de ses ouvriers étant donné les faibles bénéfices par elle réalisés actuellement.

Le Tribunal répond à cette série d'objections. Les salaires ont été fixés en 1918 par le bureau de guerre du Travail (*War Labour Board*) avec stipulation qu'un réajustement pourrait intervenir tous les six mois. Or, les hostilités ayant cessé, le *Board* est aboli. Donc, le Tribunal doit le remplacer.

Les patrons formulent une dernière protestation à laquelle le Tribunal passe outre en ordonnant une enquête. Il ressort de celle-ci que le coût de la vie s'est élevé ; qu'il y a peu de différence entre les salaires des ouvriers spécialisés et ceux des autres ; que les salaires payés par la Compagnie Joplin sont inférieurs à ceux des Compagnies concurrentes (1) ; que le conflit représente un véritable danger public.

A l'inverse, il faut retenir que, depuis sept années, les affaires de la Compagnie marchent mal, et qu'elle distribue de faibles dividendes à ses actionnaires — lorsqu'elle en distribue.

Or, s'il appartient au Tribunal de garantir aux ouvriers un juste salaire, il lui est aussi confié la mission d'assurer aux entrepreneurs un profit équitable et aux actionnaires un dividende raisonnable. Dans l'affaire précédente, le premier problème seul se présentait à lui. Cette fois, au contraire, il lui faut choisir entre les deux, et leur opposition se manifeste avec toute son acuité. Que va faire le Tribunal ? Sans hésitation, il fait passer d'abord le salaire des ouvriers, sacrifiant pour ce faire les intérêts de la Compagnie, et il justifie sa décision en déclarant qu'une industrie incapable de rémunérer suffisamment les gens qu'elle emploie a le devoir impérieux de cesser ses opérations et de liquider. C'est ici que, pour la première fois, nous désapprouvons nettement l'action du Tribunal. Si l'on

(1) On sait que les Chemins de fer, aux Etats-Unis, vivent sous le régime de la libre concurrence.

peut dire que, dans les rapports entre patrons et ouvriers, il est juste que le salaire soit préféré au profit pour cette raison qu'il est une nécessité vitale pour l'ouvrier, et que par conséquent l'entreprise qui ne peut payer à ses ouvriers un salaire suffisant n'a qu'à disparaître, il n'est pas moins vrai que le Tribunal a oublié, en formulant cette déclaration, qu'il n'était pas seulement chargé de dire le droit entre les parties en présence, mais encore et surtout de sauvegarder l'intérêt général menacé par ce litige entre particuliers.

Or, le Tribunal vient de condamner à mort une industrie qui est d'intérêt général et qui se place parmi celles que la loi veut protéger et faire vivre envers et contre tout. On peut donc dire que le Tribunal manque à sa mission principale quand il arrive, dans une affaire, à la conclusion qu'il était justement fait pour éviter.

Il semble qu'en pareille espèce le Tribunal aurait dû s'inspirer des principes suivants :

1^o Lorsque, dans un conflit qui intéresse une industrie visée par la loi, il y a lieu de choisir entre la protection du salaire et celle du profit, c'est à la première qu'il faut s'arrêter.

2^o Mais le Tribunal devra tout faire pour éviter que le profit soit annihilé par sa décision. Au cas où celle-ci le menacerait, il lui faudra tenter de régler la situation par des concessions réciproques dont le salaire supportera naturellement la moindre part.

3^o Quand la fixation du salaire absolument minimum entraîne fatalement et malgré toutes les conces-

sions, la ruine de l'exploitant et la fermeture de l'usine, c'est alors pour les Pouvoirs Publics en général et pour le Tribunal en particulier, un devoir que de prendre en mains la direction de cette exploitation d'intérêt général, au besoin aux frais de l'Etat, ainsi que le prévoit la loi du 24 Janvier 1920.

Dans l'affaire du Chemin de fer de Pittsburgh, l'augmentation des salaires fut accordée. Nous ne reprochons pas au Tribunal d'avoir prononcé cet accroissement, mais simplement de n'avoir pas ordonné la prise de possession de l'exploitation.

L'augmentation ne s'appliqua d'ailleurs qu'aux ouvriers résidant *bona fide* au Kansas et dont le travail, au service de la Compagnie, avait lieu principalement sur le territoire du Kansas.

III. — Affaire des Chemins de fer Joplin et Pittsburgh.

Cette société vient devant le Tribunal pour la seconde fois le 9 Décembre 1920. Elle a, cette fois encore, pour adversaire, le Syndicat des Cheminots. Le contrat qui unissait la Compagnie à ses employés est désormais expiré. Ceux-ci ont vainement essayé de l'amener à en conclure un nouveau. Nous avons vu que cette entreprise faisait de mauvaises affaires.

Le Syndicat s'adresse donc au Tribunal et lui demande d'arrêter les termes d'un autre contrat et de l'imposer d'autorité à la Compagnie de Chemin de fer. Les conditions auxquelles il voudrait que les Juges adhèrent sont assez draconiennes. Il y en a quatre principales.

1^o Salaires plus élevés encore que ceux fixés par le Tribunal dans l'affaire précédente entre les mêmes parties.

2^o Obligation pour la Compagnie de placer trois hommes au lieu de deux dans les trains de marchandises formés par plus de trois wagons.

3^o Fixation d'un minimum de 4 heures de travail pour toutes les journées supplémentaires.

4^o Journée de huit heures. Sursalaire de 50 % pour les heures supplémentaires et celles du dimanche.

Une enquête est conduite par le Tribunal. Il en résulte que le coût de la vie n'a pas augmenté depuis le mois d'avril, date de la dernière décision, et que, véritablement, les ouvriers font preuve d'exigences excessives et d'un manque presque absolu d'esprit de conciliation, surtout en présence de l'indiscutable situation déficitaire des patrons.

Les juges repoussent la deuxième demande des ouvriers comme injustifiée. Un accord survient à propos des heures supplémentaires. Mais le Tribunal refuse le sursalaire réclamé par les ouvriers pour le travail du dimanche. Se pliant une fois de plus avec souplesse devant les nécessités pratiques, il reconnaît que le travail du dimanche — en principe haïssable et criticable — constitue une nécessité dans une entreprise de transports comme celle dont il s'agit, étant donné la nature du travail effectué.

Reste la question de l'organisation de la journée de travail. Les cheminots voulaient qu'elle fut répartie entre trois équipes de huit heures chacune. Le Tribu-

nal les déboute sur ce point et décide que les règles gouvernant la durée de la journée dépendront des circonstances : parfois, une assez grande amplitude pourra être prévue lorsque le travail n'est relativement pas fatiguant et que de longs repos l'intercalent ; parfois, au contraire, une journée, même réduite à 6 heures, sera trop longue en raison de la continuité et de la tension de l'effort fourni par l'ouvrier.

Il reste néanmoins, disent les juges, qu'un certain temps doit être réservé à la vie de famille, au délassement et aux distractions. La situation actuelle permet de constater des journées de onze heures qui vont même souvent jusqu'à douze et treize heures. C'est beaucoup trop, en tout état de cause, aussi le Tribunal en fixe-t-il le minimum à neuf heures et le maximum à dix pour le personnel des trains de marchandises. Les heures faites au-delà des dix heures réglementaires feront l'objet d'une augmentation de 50 % du salaire normal.

IV. — Affaire Fort Scott Sorgho Syrup and Co.

Le 11 Février 1921, cette société saisit le Tribunal d'une contestation relative aux salaires et conditions du travail de son personnel. L'industrie à laquelle elle se livre rentre dans la catégorie de l'alimentation, et par conséquent le Tribunal est compétent pour connaître de ce litige dont voici les éléments :

Le 15 Juillet 1920, un accord fermé avait été conclu par la société demanderesse avec la section locale n° 412 du Syndicat National des Chauffeurs et Mécani-

ciens (1). Il y était notamment stipulé que les parties observeraient la règle : un homme, une tâche. Or, la Société émet la prétention de réduire son personnel pendant la morte saison, et de charger à cette époque tout mécanicien, secondé d'un aide, de la besogne supplémentaire de chauffeur et aide-chauffeur. C'est une économie de la moitié des salaires, car, autrefois, un homme était affecté à chacune de ces occupations ; il y avait des mécaniciens et des chauffeurs spécialisés, assistés les uns et les autres d'aides ou manœuvres. Il est facile de deviner les raisons de ces décisions nouvelles. La Société ne souffre pas seulement de la morte-saison, elle fait par surcroît de mauvaises affaires et cherche à diminuer ses frais d'exploitation.

Le mécanicien-chef consulté affirme que la compression de personnel projetée est possible, réalisable ; qu'il y a connexité entre le travail de chaque mécanicien et celui du chauffeur correspondant ; que l'un peut, au besoin, occuper en même temps le poste de l'autre et le sien sans pour cela être tenu de faire plus de deux heures supplémentaires par jour.

Le Syndicat — *deus ex machina* — intervient à ce moment pour interdire le cumul, bien qu'il paraisse justifié. Ce serait, en effet, contraire aux conventions des parties, et au surplus le Syndicat des Mécaniciens est séparé de celui des chauffeurs. On ne peut donc autoriser des mécaniciens à faire l'office de chauffeurs sans faire partie du second syndicat.

(1) International Brotherhood of firemen and Oilers.

Les patrons répondent que si telle est l'unique difficulté, il semble bien facile de l'aplanir ; et ils suggèrent au syndicat des chauffeurs d'accueillir les mécaniciens sans leur imposer le versement d'une cotisation. La chinoiserie sera ainsi tournée.

Lou Richards, représentant du Syndicat National des Chauffeurs, se montre assez de cet avis. Il ajoute que la Société Scott n'a presque pas de commandes, et que, par conséquent, les syndicats locaux auraient mauvaise grâce à se montrer intransigeants. Ils le sont, cependant, et le conflit ne peut s'arranger.

On devine quelle est, dans ces conditions, la décision que le Tribunal va prendre. Il donne gain de cause à la Compagnie demanderesse et ordonne l'inscription sans frais des mécaniciens au Syndicat des chauffeurs. Bien que, dit-il, ces dispositions soient contraires au contrat de travail librement signé par les parties, les conditions de l'exploitation ont notablement changé depuis, et il ne peut pas ne pas en être tenu compte.

V. — Mécaniciens et chauffeurs de trains contre Compagnies de chemin de fer.

Cet exemple va nous montrer comment s'accordent la loi du 24 Janvier 1920 et la loi fédérale sur les mêmes matières lorsque l'une des parties exerce son industrie sur le territoire de plusieurs Etats.

La demande est formée par le Syndicat National et par les ouvriers de dix compagnies de chemin de fer exploitées sur le territoire du Kansas.

Il s'agit des salaires et de la réglementation générale du travail. Des pourparlers amiables ont eu lieu. 30

jours de parlottes sans résultat ont précédé le dépôt de la requête adressée au Tribunal.

Les patrons se désintéressent de la question et ne font aucun effort pour la résoudre. Leurs ouvriers représentent au Tribunal que le différend est de nature à mettre en péril les intérêts du public, car l'interruption des transports prendrait les proportions d'une catastrophe. C'est ce que contestent leurs adversaires, qui rappellent en outre que les Compagnies défenderesses se chargent du trafic entre différents Etats, qu'au moment où le conflit a éclaté elles se trouvaient sous le contrôle du Gouvernement, que les salaires doivent être fixés par la Commission Nationale des Chemins de fer des Etats-Unis, que depuis le commencement de la discussion, ils ont été établis par le directeur général sur les bases de la loi des transports de 1920. Or, le Tribunal est incompétent pour statuer sur les difficultés nées à propos de cet Act passé par le Congrès des Etats-Unis à Washington, et que, seules, les juridictions fédérales ont qualité pour appliquer. Enfin, d'accord avec le même texte, les Compagnies patronales se déclarent prêtes à soumettre le différend au Comité de conciliation (*Adjustment Board*) et postérieurement, s'il y a lieu, à la Commission du Travail dans les chemins de fer (1).

Le Tribunal se réfère à une décision de la Cour Suprême des Etats-Unis (2), aux termes de laquelle les

(1) *U. S. Railroad Labour Board.*

(2) *Aff. Simpson c/ Shepard.* U. S. Suprême Court décisions n° 398.

Etats ont tous pouvoirs pour régler les questions intéressant, sur leur territoire, les Compagnies de chemin de fer communes à plusieurs Etats.

Il se déclare compétent, et dit qu'il n'y a pas conflit avec la loi fédérale puisque la décision de la Commission fédérale du Travail sera appliquée par lui si elle est équitable. Les deux organismes se complètent donc. Puis, il proclame l'urgence, et l'existence d'un danger public. Enfin, une enquête est ordonnée.

Elle montre les mêmes faits que celles menées dans les autres affaires concernant les Chemins de fer, et une décision est prise qui fixe un salaire minimum et décourage la journée de sept heures. Ce jugement ne vise d'ailleurs que les ouvriers domiciliés au Kansas ou y exerçant la plus grande partie de leur travail.

Appel est relevé à la Cour Suprême du Kansas. Dans l'intervalle, la décision du Bureau fédéral du Travail (1) est, comme l'avait prévu le Tribunal, acceptée par les patrons et les ouvriers et entérinée par le Tribunal Industriel. Elle consacre d'ailleurs la même solution que celle que le Tribunal avait faite sienne. Une seule différence est à noter : le salaire minimum est arrêté à 3 cents de moins que celui choisi par les juges.

VI. — Affaire des Manufactures Wolff et C^{ie}.

C'est le seul cas où il fallut recourir à la Cour Suprême du Kansas pour obtenir l'exécution forcée d'un

(1) Federal Board of Labour.

jugement du Tribunal. C'est aussi celui où les patrons mirent une opiniâtre tenacité à épuiser tous les recours, et où ils menèrent la décision attaquée jusqu'à la Cour Suprême des Etats-Unis dont l'arrêt porta, nous le verrons, le premier coup mortel au Tribunal Industriel du Kansas.

La requête est présentée à l'origine par la section locale n° 176 du Syndicat des Ouvriers de Boucherie et d'Abattoir de l'Amérique du Nord (1).

Il existait, avant le 1^{er} Janvier 1921, un contrat de travail entre ce syndicat national et la firme d'alimentation Woff et C^{ie}. Celle-ci annonce le 4 Janvier qu'elle ne le renouvellera pas et qu'elle entend opérer des réductions de salaires allant de 7 cents et demi à 15 cents l'heure (1 fr. 90 à 3,75). Aux termes des anciennes conventions, la journée de travail était de huit heures avec un minimum de 40 heures par semaine ; le taux des heures supplémentaires de 50 % plus élevé que celui des heures normales. Enfin, trois fois par an, un boni de 5 cents l'heure était accordé à tous les ouvriers accomplissant à l'usine, depuis un certain temps, un service régulier. Il y avait urgence et danger public. L'alimentation intéresse au premier chef la population.

Les patrons — c'est décidément une habitude — traitent le problème avec désinvolture. Leur thèse consiste à dire que, le contrat étant normalement venu à expiration, rien ne les oblige à le renouveler ni à le

(1) Amalgamated meat cutters and Butcher workmen of North America. Il s'agit surtout de l'industrie de la viande conservée.

continuer. Ils se désintéressent du conflit et vont même jusqu'à refuser de discuter avec leur personnel les conditions d'un nouvel accord. Ils déclarent avec colère que des ouvriers sont venus les trouver tenant à la main une formule de contrat en leur demandant tout simplement de la signer sans même leur offrir de la leur lire. Ces façons cavalières les ont conduits à une attitude intransigeante. Leur bilan a d'ailleurs révélé pour l'exercice précédent une perte de 100.000 dollars (2.500.000 francs) dont ils offrent de faire la preuve en mettant tous leurs livres et pièces comptables à la disposition du Tribunal. Cela leur suffit. Enfin, ils contestent la compétence du Tribunal pour s'occuper du règlement de salaires déjà dûs par eux à leurs ouvriers.

Une difficulté — que nous avons déjà rencontrée — surgit. Le Tribunal est tenu également d'assurer aux entreprises un profit équitable. Et, en l'espèce, il y a déficit, et déficit considérable. S'il s'agissait d'un service de Travaux Publics, la solution serait assez aisée à trouver : on augmenterait les tarifs des prestations, ou bien la subvention de l'Etat, et l'équilibre serait rétabli. Mais nous sommes ici sur le marché libre où le Tribunal ne peut intervenir pour modifier arbitrairement les prix ou le rythme de la consommation.

Malgré tout, il se décide à prononcer une hausse des salaires. Il espère que les pertes de la société sont dues à une crise industrielle générale et passagère, temporaire. Il compte, au fond, — et nous le lui reprochons — sur les circonstances pour tout arranger. Enfin, il relève cet argument que si la fortune tourne, la société

n'appellera pas les ouvriers au partage des bénéfices nouvellement réalisés, si élevés qu'ils soient, et que par conséquent elle ne doit pas non plus les appeler à supporter les effets des pertes.

Le Tribunal fixe donc un nouveau barème ainsi que les conditions du Travail. Ce jugement est rendu le 29 Mai 1921.

Décision fausse — nous avons déjà eu l'occasion de dire ce que nous pensions du devoir du Tribunal en pareil cas — décision maladroite qui s'en remet puérilement au hasard et qui, constatant elle-même l'impasse dans laquelle elle a engagé la société, décide cependant de contraindre celle-ci à y rester. Et cette malheureuse initiative va, en fin de compte, coûter la vie au Tribunal Industriel du Kansas.

Celui-ci prévoit que les parties pourront revenir devant lui après un essai loyal de 60 jours.

Comme on pouvait le deviner, la Société Wolff refuse d'exécuter le jugement et le porte devant la Cour Suprême du Kansas qui, après avoir nommé un Commissaire enquêteur et reçu son rapport, confirme, et ordonne l'exécution forcée. Il est remarquable de constater la constance et la fermeté avec lesquelles la Cour Suprême du Kansas a toujours soutenu le Tribunal Industriel.

La Société Wolff, sans se décourager, se pourvoit enfin devant la Cour Suprême des Etats-Unis, à Washington. Nous aurons l'occasion de voir dans quelle mesure satisfaction lui fut donnée.

VII. — Affaire des Minoteries Weber.

A ce procès s'attache un intérêt tout particulier. Il va, en effet, nous indiquer les limites de la compétence et des attributions du Tribunal. Et il sera d'autre part jugé au crépuscule de la vie de celui-ci.

La Société Weber possédait à Salina une petite minoterie. Jusqu'au 6 Janvier 1922, les ouvriers y travaillaient à raison de 8 heures par jour à un salaire de 55 cents l'heure (13 fr. 75) pour le *packers* et *floor men* (emballeurs et manutentionnistes) et de 45 cents (11 frs 25) pour les truckers (manœuvres). A cette époque, les salaires furent réduits de 10 cents l'heure, uniformément. Les ouvriers, sentant que cette diminution était devenue nécessaire, s'abstinrent de toute protestation et en supportèrent courageusement les conséquences. La production du moulin fut ralentie.

Soudain, un fait nouveau se produit. Le 29 Novembre de la même année, sans accord préalable d'aucune sorte, la Société Weber fait afficher dans ses ateliers une note annonçant que la journée de travail sera portée à 12 heures et que, parallèlement, les salaires subiront une nouvelle compression. Ces dispositions devaient prendre effet au 9 décembre, soit 10 jours après.

Or, le 12 décembre, 16 des ouvriers se groupent et saisissent le Tribunal de l'affaire par une requête où ils mettent en question les salaires, les heures et les conditions du travail en affirmant, bien entendu, qu'il y a un danger public à ce que le conflit se prolonge.

Les patrons répondent qu'il n'y a ni conflit — puis-

que la grève n'est pas déclarée — ni danger public — puisqu'il s'agit d'un moulin de modeste importance. Et l'on sait que la réunion de ces deux conditions est requise pour que le Tribunal Industriel puisse intervenir. Passant à l'examen des faits, ils ajoutent que leur usine leur a fait subir de fortes pertes d'argent ; que l'exploitation en est déficitaire, et que la réduction des salaires est une nécessité absolue, d'intérêt vital, pour que la minoterie soit à-même de continuer à fonctionner.

Les investigations dirigées par le Tribunal et les preuves rapportées devant lui montrent que dans trois autres moulins voisins les ouvriers font 8 heures par jour et reçoivent un salaire plus élevé que celui des ouvriers de la Société Weber de 5 à 13 cents (1 fr. 25 à 3 fr. 25).

Il constate, d'autre part, que le déficit supporté par cette dernière est dû à d'autres causes que le taux des salaires qu'elle paye à ses ouvriers. Il n'hésite donc pas à déclarer immédiatement que la journée de 10 heures est de beaucoup trop longue, qu'elle est injustifiée, et que les salaires ne doivent pas être inférieurs à 45 et 35 cents pour chacune des deux catégories respectives d'employés.

L'enquête indique en outre que les 16 ouvriers qui sont partie au procès forment la majorité absolue du personnel de l'usine. En effet, il y a en tout 25 ouvriers. Les 16 protestataires ont élu un Comité de 5 membres avec mission de mener le procès en particulier et la lutte contre les patrons en général. S'ils avaient déserté

le travail, la minoterie aurait dû fermer. Celle-ci ayant pour objet la transformation de denrées destinées à l'alimentation, il y avait menace pour les intérêts du public.

Mais, à l'inverse, il est juste de remarquer que les ouvriers ne parlent pas de se mettre en grève, même au cas où satisfaction leur serait refusée. Ils sont désorganisés, sans moyens d'action, incapables de causer des troubles sérieux. La paix publique n'est pas compromise. Bien au contraire, les décisions dont ils se plaignent ont pris effet à partir du 9 Décembre, et leur requête n'a été déposée que le 12.

Enfin, les Moulins Weber ne constituent pas à eux seuls toute l'industrie minotière des Etats-Unis, ni même du Kansas ; il s'en faut de beaucoup. Ils ne produisent que des quantités variant entre $1/2$ et 1% de la farine consommée annuellement aux Etats-Unis et ils vendent seulement les $7/10$ de leurs marchandises dans le Kansas. Il n'y a donc aucun péril en la demeure. La Minoterie peut arrêter, sans que les besoins du public cessent d'être satisfaits.

Et, pour ces raisons, le Président MAC DERMOTT, après être allé sur place se renseigner, et après des débats très complets au cours desquels des preuves abondantes furent rapportées des deux côtés, se déclare incompetent, tout en émettant sur le fond l'opinion que nous avons relatée plus haut.

Ainsi, même lorsqu'il s'agit d'une des industries visées par la loi comme étant d'intérêt général, même lorsqu'il y a conflit, le Tribunal ne doit pas statuer s'il

n'y pas de troubles sociaux ou si la fermeture redoutée d'une usine n'est pas de nature à compromettre en fait, la satisfaction des besoins du public. Par là, on s'aperçoit que le système de la loi du 24 Janvier 1920 n'est tout de même pas du socialisme, que les juges ne sont pas des démagogues, et qu'ils savent tenir sagement la balance égale entre les parties en s'inspirant avec souplesse des circonstances de fait. La décision prise nous paraît fort équitable, et le dernier motif — faible production du moulin par rapport à l'ensemble de la production dans l'État — tout à fait juste.

Nous n'en dirons pas autant de l'avant dernier. Certes, il est bon de déclarer que le Tribunal n'a pas à intervenir lorsque la paix publique n'est pas troublée ; c'est là rehausser singulièrement sa mission, et nous sommes le premier à nous en réjouir. Il est également bon d'affirmer que les ouvriers peu nombreux et, en l'espèce désorganisés, sont incapables de menacer cette paix ; car cela encourage la formation de syndicats réguliers et homogènes et il y aura toujours grand intérêt à ce que les antagonistes soient solidement organisés parce que la discussion sera plus facile et plus rapide, et les droits de chacun mieux défendus.

Mais nous considérons que dire aux ouvriers : « Nous refusons de nous occuper de vous parce que vous n'êtes pas suffisamment nombreux, suffisamment forts, suffisamment dangereux ; vous ne parlez même pas de quitter le travail », c'est les pousser tout droit à la violence et aux désordres, c'est leur indiquer clairement qu'on ne les respecte que quand on les craint,

c'est leur prouver une fois de plus — à supposer que cela soit nécessaire — que la grève, ce spectre que le Tribunal est là pour écarter, reste leur seul moyen d'action, et que la société ne s'intéresse à eux que quand ils l'y contraignent par la force. On ne les écoute que lorsqu'ils montrent les dents.

Cette affaire posait d'autres problèmes encore :

Il est établi que le Tribunal n'a pas le droit de se mêler d'un pareil conflit. Mais alors, quel est le statut de ce dernier ? Quelle est sa situation au regard de la loi ? La grève et le lock-out y demeurent-ils interdits, ou deviennent-ils licites ? Et la mise à l'index, les listes noires et autres procédés de douce persuasion ? Que penser des brimades et des coalitions ?

Enfin, à supposer que, d'une part, la grève, avec tout son cortège d'intimidations, soit prohibée dans tous les cas, même dans celui-ci, et que, d'autre part, le Tribunal ne puisse connaître du différend, que peuvent faire les ouvriers, comment sortir d'une pareille impasse ?

Le Juge Crawford répond : lorsque le Tribunal est incompetent pour quelque cause que ce soit, c'est le statut des industries non soumises à la loi de 1920 qui s'applique. La grève et le lock-out sont autorisés. On retombe, dans cette hypothèse, en quelque sorte, dans le droit commun.

Huggins, véhémentement, proteste de toutes ses forces contre cette opinion. Pour lui, malgré que le Tribunal ne puisse trancher semblables litiges, la grève demeure cependant illégale.

Mais c'est à notre sens un avis fort discutable et dont les conséquences paraissent quelque peu redoutables : le jeu de l'industriel en pareil cas, serait trop facile, il aurait tous les atouts en mains. Bien que son industrie soit d'intérêt général, chaque fois qu'il n'y aurait pas urgence ou que les intérêts de la population ne seraient pas mis en péril, il lui serait loisible de modifier à son gré et de la manière la plus arbitraire les salaires et les heures de travail sans que ses ouvriers puissent ni l'amener au Tribunal, ni se mettre en grève. Les armes de droit et les armes de fait leur seraient ainsi arrachées des mains. Cela reviendrait à rendre, en tout état de cause, les patrons des petites usines maîtres absolus de la situation. Ce serait dire que la loi de 1920 ne s'applique pas à eux. Or, voilà justement ce que les textes n'ont point dit. Enfin, en suivant ces principes, on ne pourrait jamais reprocher au patron un lock-out. Il lui suffirait de déclarer à ses ouvriers : « Tels sont les salaires qu'à partir d'aujourd'hui je vous alloue. Si vous n'en êtes pas satisfaits, vous pouvez vous en aller ». En face de lui, l'ouvrier ne pourrait rien. Il n'aurait que le choix entre accepter les conditions à lui imposées ou partir sans indemnité.

L'opinion de M. Crawford, cette fois, est plus logique et plus juste. Selon elle, la partie est égale. Les deux adversaires sont traités sur le même pied et disposent du même moyen d'action. Pour Huggins, juriste de cabinet et individualiste obstiné, l'égalité, en pareil cas, consiste dans le fait que le patron a le droit de mettre à la porte son ouvrier, tandis que celui-

ci conserve parallèlement celui de quitter l'usine. Si telle devait être la jurisprudence du Tribunal, alors serait vraie la parole des ouvriers suivant laquelle la loi leur a pris le droit de grève sans leur rien donner en retour.

* * *

Mais voici maintenant l'envers de la médaille. Il nous faut passer en revue quatre cas principaux où le Tribunal se trouva dans l'impossibilité d'agir efficacement.

I. — Grève Howatt.

Howatt, le Président du Syndicat des Mineurs, dont nous avons déjà parlé, est un vieil ennemi du Tribunal. Dès le début, dès le moment où le projet de loi vint en discussion devant les Chambres, il annonce son intention de lutter de tout son pouvoir contre le Tribunal Industriel. Et il ne s'en prive pas. C'est lui qui, par une propagande incessante, rend les ouvriers méfiants à l'égard des juges ; c'est lui qui, par une mauvaise volonté constante, entrave leurs décisions et leur action ; c'est lui qui institue les amendes frappant, au profit de la Caisse syndicale, tous les ouvriers qui s'adressent au Tribunal pour quelque motif que ce soit. C'est là une véritable brimade, une atteinte intolérable et directe, et à la souveraineté de la loi, et à la liberté des Membres du Syndicat.

Howatt, enfin, décide une grève pour le mois d'avril 1920.

Le Tribunal, toujours sous l'impression pénible

des évènements qui accompagnèrent celle de 1919, demande au juge Curran, du Comté de Crawford, un ordre interdisant la grève.

Il l'obtient, se saisit d'office de l'affaire et, le 5 avril, commence une enquête. Des témoins sont cités. Parmi eux, Howatt, régulièrement convoqué, refuse de se présenter et prétend ignorer le Tribunal. Et c'est là l'origine de toutes les difficultés qui vont suivre. Le Tribunal demande au juge Curran d'ordonner à Howatt de comparaître. Il ne peut, nous le savons, le faire lui-même. Howatt refuse une seconde fois en précisant que le Syndicat représenté par lui ne reconnaît pas l'autorité du Tribunal Industriel ; que celui-ci n'est pas un véritable Tribunal mais une simple Commission et qu'il n'a nullement le droit de citer des témoins à comparaître devant lui. Il oublie seulement que la citation n'a pas été délivrée par le Tribunal Industriel, mais bien par le juge Curran dont la compétence, elle, n'est pas contestée. Il va s'en apercevoir. Celui-ci l'invite à se présenter à sa barre le 9 Avril pour *contempt of court*, c'est-à-dire refus d'obéissance, et le condamne à l'emprisonnement sans limite jusqu'à ce qu'il se soit décidé à obtempérer à l'ordre du juge et à venir témoigner devant le Tribunal Industriel.

Le 16 avril, Howatt demande au juge Curran d'examiner de nouveau son cas et de réviser sa sentence (1).

(1) Lorsque les magistrats rendent, au Kansas, des sentences indéterminées de ce genre, ils peuvent reprendre l'affaire à tout moment et modifier leur jugement.

Cette requête est immédiatement rejetée. Howatt, ayant fait appel, est mis en liberté provisoire sous caution. La Cour Suprême du Kansas, devant laquelle l'appel est portée, confirme les décisions du premier juge. Sans se lasser, Howatt s'adresse enfin à la Cour Suprême des Etats-Unis qui repousse sa demande parce qu'aucune question fédérale n'est intéressée par ce procès (1).

Les choses en restent là.

Pendant l'été de l'année 1921, le district 14 du Syndicat des Mineurs décide deux petites grèves, à seule fin de défier les juges et de violer ouvertement la loi de 1920 en en montrant la fragilité.

En ce qui concerne la première de ces deux grèves, Howatt, Président du Syndicat, et Dorchy, Vice-Président, coupables de violation d'une décision de justice, sont condamnés à une année d'emprisonnement chacun. Sur appel de leur part, la Cour Suprême du Kansas confirme la peine, et le recours introduit devant la Cour des Etats-Unis est rejeté pour la même raison : aucune question fédérale n'est soulevée dans cette instance.

(1) Il y a, aux Etats-Unis, deux catégories de juridictions : les tribunaux des Etats, propres à chacun des 48 Etats confédérés, et régis par la législation en vigueur dans l'Etat considéré. Ils jugent au civil de toutes les demandes, et au criminel de toutes les infractions visées par les lois de l'Etat. Les tribunaux fédéraux, au contraire, constituent le système commun à tous les Etats, dont la tête est à Washington et les ramifications dans tous les Etats. Ils prennent place dans le cadre des institutions fédérales et tranchent les litiges où une question intéressant l'Union est en discussion, ou ceux portant sur des faits prévus par des textes fédéraux, comme la contrebande d'alcool.

Pour la deuxième grève, le Président et le Vice-Président se voient infliger une amende de 500 dollars (12.500 francs) et imposer l'obligation de donner une somme de 5.000 dollars (125.000 francs) en guise de caution de leurs agissements futurs, et qui sera confisquée au cas où ils récidiveraient. De plus, on les traîne au Tribunal du Comté de Cherokee pour violation des dispositions pénales de la loi du 24 Janvier 1920. Ils comparaissent devant un jury dont le verdict entraîne une condamnation à six mois de prison. Les inculpés doivent au surplus verser caution de 2.000 dollars (50.000 francs) sanctionnant leur promesse de ne pas récidiver.

Notons, en passant, l'utilité de certaines règles pénales en vigueur aux Etats-Unis : sentences indéterminées pour contraindre, par exemple, un témoin à se rendre à la citation qui lui a été faite ; sentences doublées de cautions garantissant contre de nouveaux délits ; enfin, sentences alternatives portant sur une amende assez lourde ou sur la prison, au choix du condamné.

Le 30 Septembre 1921, Howatt et Dorchy franchissent l'entrée de la prison dont les portes se referment sur eux.

Une grève de fait, une grève de vengeance, en réalité, s'ensuit sur le champ.

La situation est délicate. Le Tribunal lui-même est divisé sur l'attitude à adopter. Aucun ordre de grève n'a été lancé, les chefs du Syndicat étant incarcérés. Il ne s'agit que d'une simple grève de fait. On peut

soutenir qu'il n'y a pas conflit entre patrons et ouvriers et que le Tribunal doit rester inactif.

Huggins est partisan de l'action. Il rédige et présente à ses collègues un programme de direction des exploitations par le Tribunal. C'est en vain, et il se heurte à leur opposition. Il est convaincu que si le Tribunal fait preuve de fermeté, si les grévistes font connaissance avec sa poigne, si, au besoin, la force armée est mobilisée, ceux qui n'osent pas travailler — et il y en a beaucoup — travailleront lorsqu'ils se sentiront soutenus et protégés.

Et c'est bien vrai. Pourquoi la grève a-t-elle éclaté ? Uniquement parce qu'Howatt est en prison et qu'on a peur de lui. Pas pour autre chose. Les ouvriers suivent le mouvement parce qu'ils sont dociles et qu'ils craignent des représailles. Pareil dévouement de leur part — si on peut parler de dévouement..... — se conçoit, dans ces conditions, pendant un jour ou deux, mais pas plus longtemps. Lorsque le pain manque à la maison et que l'ouvrier n'a rien de sérieux à réclamer de ses patrons, que voulez-vous que cela lui fasse, qu'Howatt, ce maître tyranique, subisse les rigueurs de la geôle ? Il suffirait de peu de chose, de quelque encouragement venu des pouvoirs publics ou du Tribunal, d'un simulacre de protection, pour que ces gens retournent au travail.

Mais les deux assesseurs de Huggins ne sont pas de cet avis. Ils déconseillent la manière forte, estiment qu'il n'y a aucune urgence, car des stocks considérables de charbon se trouvent sur le carreau des mines. Alors, on ne fait rien. Le Tribunal reste inactif.

Cependant Lewis, Président du Syndicat National des Mineurs, désavoue Howatt, sa propagande, son attitude, et son obstination. Des tractations ont lieu, de section à section, de fédération à fédération, de syndicat à syndicat ; le petit jeu favori des militants d'organismes de ce genre, qui consiste à se démissionner les uns les autres, commence à se manifester. Des combinaisons se trament à l'ombre des bureaux des syndicats. On tente de chasser de ceux-ci Howatt et Dorchy. Peck, un modéré, remplace finalement Howatt à la tête du syndicat local. Beaucoup de mineurs abandonnent la grève de fait puisque, tacitement, le Syndicat les y encourage. Et, naturellement, une scission se produit dans le camp des mineurs entre les « purs » et les autres. Le Syndicat se coupe en deux organisations nouvelles quasi-rivales. La partie semble perdue pour les grévistes.

Alors, c'est la marche des femmes sur la mine. Un jour, brusquement, et comme par un élan spontané, 2.500 femmes d'ouvriers, auxquelles d'ailleurs s'étaient mêlés de nombreux ouvriers habillés du costume de l'autre sexe, se dirigent en groupe vers les chantiers d'exploitation dans le double dessein de faire impression et d'empêcher les « jaunes » de reprendre le travail et de descendre au fond. Ce fut en réalité un spectacle plus écœurant qu'impressionnant, que le défilé de ces matrones échevelées et braillardes brandissant des armes hétéroclites et vomissant des injures. Dans les conflits du travail, l'ouvrier, qui souffre, sent gronder au fond de lui-même une colère

sourde qui, parfois, éclate en révoltes hèves et violentes, mais dignes et viriles. La femme, elle, souffre peut-être plus que l'homme dans une semblable situation. C'est elle qui, chargée de nourrir la famille, constate que le garde-manger est vide et qu'elle n'a rien à mettre dans les assiettes des enfants. C'est elle enfin qui, alors, met au service de sa peine un tempérament moins maître de lui-même que celui de l'homme, une passion plus frénétique, plus nerveuse, plus impitoyable.

De là ces bousculades et les excès de ces hordes dont notre histoire a conservé parfois le triste souvenir.

Elles ne faillissent pas, au Kansas, à leur réputation. Une fois arrivées à la mine, ces femmes se collent avec les faibles forces de police, saccagent, brisent et pillent tout ce qu'elles peuvent. Une mêlée se déchaîne. Une véritable bataille rangée a lieu entre ceux qui veulent travailler et celles qui veulent les en empêcher et auxquelles, au demeurant, leurs maris se joignent bientôt. La garde nationale du Kansas doit envoyer des renforts, qui ont beaucoup de peine à dégager les mines et mettre fin à la bagarre. Bientôt, il ne reste que des blessés et les dégâts très importants causés au matériel et à l'installation des exploitations.

Voilà le résultat des idées des juges dissidents ! Voilà la responsabilité écrasante qu'ils font peser, malgré Huggins, sur le Tribunal.

Cependant, les derniers réfractaires sont expulsés. Le calme revient. Ces violences sont sans suite, sans lendemain, sans résultats, et le travail, peu à peu, reprend.

Le 4 Janvier 1921 — il faut en finir — le Procureur Général Hopkins rencontre les Maires des villes principales et confère avec eux. A l'issue de cette réunion, il est décidé que les grévistes qui refuseront de reprendre le travail quand des conditions raisonnables leur seront offertes, seront punis de 10 à 30 jours de prison avec cumul des peines au cas de pluralité d'infractions, et qu'ils seront soumis au régime des travaux forcés jusqu'à ce qu'ils se décident à travailler.

La mesure est rigoureuse. Les grévistes sont mis en présence de leur devoir : on les assimile à des vagabonds et le choix leur est simplement laissé entre travailler et quitter le territoire du Kansas. Une fois de plus, le droit de chacun d'abandonner individuellement son travail est respecté, mais on ne peut tolérer que des hommes se croisent les bras quand ils n'ont pas les moyens de le faire. Les Américains n'admettent pas que des individus soient remis à la charité des syndicats qui les soutiennent pendant la grève, pas plus qu'ils ne supportent que d'autres êtres humains vivent de l'aumône des particuliers et de la mendicité. Le Gouverneur va loin : même si un ouvrier a un crédit en banque (c'est la formule américaine) c'est-à-dire des économies, il est coupable, dès le moment où du travail lui étant offert, il le refuse sans raison valable.

Dans l'application de ces mesures énergiques auxquelles, d'ailleurs, Huggins est opposé, le Tribunal n'a pas à intervenir. Il est aisé d'en contester l'efficacité et d'en critiquer la sévérité. Mais elles étaient pratique-

ment nécessaires pour débarrasser le pays des éléments grévistes et surtout des meneurs. Aussi bien, le Tribunal ayant montré sa carence complète, le pouvoir exécutif, responsable de l'ordre public, avait pleine qualité pour se substituer à lui.

C'était en réalité le principe du travail forcé que le Kansas venait d'établir. Principe d'une portée considérable et sur lequel les commentateurs n'eussent pas manqué d'épiloguer longuement et avec passion s'ils ne s'étaient avisé dès l'origine qu'il s'agissait en réalité de dispositions exceptionnelles essentiellement temporaires.

Les événements qui se déroulèrent, et en particulier le fait qu'il fallut appeler les troupes à la rescousse, permettent de conclure qu'Huggins avait pleinement raison lorsqu'il préconisait une action rapide et complète du Tribunal ; qu'il avait bien senti le danger ; que des troubles pénibles eussent été évités et que les choses auraient été beaucoup plus vite arrangées — et à moins de frais — si son plan et ses conseils avaient été suivis par ses collègues du Tribunal.

II. — La Grève de l'Alimentation.

C'est un conflit surgi entre une société d'alimentation, les *Big five packers*, et son personnel, au cours duquel le Tribunal ne pût agir, ce qui lui attira de nombreuses et graves critiques. C'est peut-être dans cette affaire qu'il laissa le plus clair de sa réputation.

Jusqu'au 15 Septembre 1921, les rapports et intérêts des parties étaient régis par un contrat conclu sous l'autorité et la direction du juge à la Cour fédérale

Alschuler, autrefois commissaire fédéral au Bureau des Conciliations du Ministère du Travail des Etats-Unis.

Le contrat vient à expiration. Un projet de nouvelle convention est établi. Il prévoit certaines modifications, et principalement une réduction des salaires.

Celle-ci est acceptée par les représentants délégués par les ouvriers à une réunion qui groupait patrons et ouvriers. Mais le personnel de la société se divisait en deux catégories : la première — comprenant à peu près 50 % du total — était composée de non-syndiqués. La seconde moitié était formée par les ouvriers syndiqués affiliés à l'*Amalgamated meat cutters and butcher workmen of America*.

Ce sont ces derniers qui refusent les conditions sur lesquelles patrons et ouvriers s'étaient mis d'accord. C'est par eux et pour eux que la grève est votée et que l'ordre en est lancé le 1^{er} décembre 1921 pour prendre effet le 5.

Sans attendre, le Procureur Général du Kansas transmet l'affaire au Tribunal Industriel, à raison du danger public que ferait naître la grève projetée. Les parties sont convoquées dans la personne de leurs représentants. Ceux-ci se présentent et exposent au Tribunal leur point de vue.

La Société se borne à déclarer que les ouvriers ont, antérieurement, accepté la réduction des salaires ; que la majorite d'entre eux, à tout le moins, est satisfaite ; que le travail a continué, qu'il n'y a pas conflit, par conséquent, et que le Tribunal n'a que faire en l'espèce.

Les syndicalistes, dans leur réponse, avouent qu'ils

sont disposés à ordonner que le travail ne cesse pas et s'excusent, un peu penauds, en alléguant qu'il leur faut suivre les directives du Syndicat National qui, jusqu'ici, a lancé et maintenu ses instructions de grève. On voit que l'action du Syndicat Central sur les sections locales revêt des aspects différents : tantôt — c'est le cas dans l'affaire précédente — son action est modératrice ; tantôt, tout au contraire — c'est le cas ici — elle est aveugle et coercitive.

Le Tribunal ne peut que constater l'absence de conflit. Ses pouvoirs, dans cette hypothèse, consistent simplement à ordonner toutes les mesures qu'il estime propres à assurer la continuité de l'industrie en question.

Il existe dans les usines des *big five* un stock de marchandises correspondant à la vente de 60 jours.

Nous touchons du doigt, dans ce procès, la difficulté fondamentale à laquelle s'est heurté bien souvent le Tribunal et à laquelle se heurtera, après lui, toute institution d'arbitrage : c'est la définition du conflit, et l'énumération des conditions requises pour qu'il soit constaté et que l'arbitre puisse s'en saisir. Le meilleur moyen de résistance dont les adversaires du Tribunal ont toujours disposé a été l'utilisation des biais dont nous avons vu toutes les variétés et qui consistent à affirmer que, juridiquement, il n'y a pas conflit.

En l'espèce, l'arrêt complet des usines, seul, eût été à craindre.

C'est ce que Crawford, devenu Président du Tribunal,

mais demeuré temporisateur, expliqua aux parties et à l'opinion publique. Et il ordonna que l'usine ouvrit et fonctionnât comme d'habitude, fût-ce au ralenti, le lundi suivant 5 Septembre.

Ce jour arrive. Les usines ouvrent leurs portes : 60 % des ouvriers manquent à l'appel. Les autres travaillent, mais il est à prévoir qu'ils ne pourront facilement continuer, car les rues sont encombrées de grévistes désœuvrés et malveillants qui, à l'occasion, menacent les « jaunes » ou les arrêtent. De fait, le travail cesse complètement au cours de la même journée. Puissance de l'exemple et de l'intimidation à distance !

Le juge appelle le chef de la police et lui intime l'ordre de faire nettoyer les rues et, s'il n'en est pas capable, de mettre la ville en état de siège. Mais la police est jusqu'ici maîtresse de la voie publique, qu'elle réussit à faire évacuer sans trop de difficultés. Les policiers permettent cependant aux grévistes d'établir quelques piquets au voisinage des usines. Le juge les interdit immédiatement au nom de la loi qui les prohibe.

L'ordre étant assuré, les ouvriers non syndiqués regagnent les usines. Celles-ci, dès le surlendemain 7 décembre, marchent à 85 % de leur production normale. La grève n'est donc pas bien redoutable.

Voyant qu'elle est vouée à un fiasco complet, les syndicats ouvriers, pour sauver la face, veulent faire les beaux joueurs, laisser croire que l'apaisement du conflit est leur œuvre, et, pour cela, tentent de le soumettre au Tribunal.

Celui-ci, une fois de plus, refuse d'en connaître et reprend ses motifs anciens : il n'y a pas en droit de conflit. Il y ajoute qu'ayant quitté le travail malgré l'ordre à eux donné, les ouvriers ont par là même cessé de faire partie du personnel de la société *big five packers*.

Les leaders syndicalistes essayent en vain de piquer le Tribunal au jeu en déclarant tout haut qu'il n'a pas agi par lâcheté et par crainte d'être amené à se prononcer contre les patrons tout puissants. Cette campagne à laquelle les magistrats, par dignité, ne peuvent répondre, ne manque pas d'impressionner fortement l'opinion.

Le Professeur Feis, de l'Université du Kansas, porte un avis justé sur l'attitude du Tribunal dans cette affaire. Il affirme qu'en prévenant le conflit, par des mesures temporaires ou non, les juges auraient pu fixer une échelle de salaires et éviter la grève, en vertu du droit qui leur appartient de prendre toutes les mesures qu'ils jugent utiles pour assurer la marche continue des industries d'intérêt général.

III. — La grève des Mineurs de 1922.

Le rôle des magistrats n'est pas, ici, plus brillant. De l'aveu même de Huggins, le Tribunal manque à son devoir. MM. Crawford et Mac Dermott estimaient que toute intervention était inutile et injustifiée parce qu'il n'y avait pas grève au sens précis du mot, mais seulement suspension du travail faute d'accord entre patrons et mineurs sur les termes d'un nouveau contrat.

Huggins voulait au contraire que le Tribunal se mit en action.

Avec son habituelle clairvoyance, il avait prévu depuis longtemps ce conflit qui fut une face de la grève générale du charbon de 1922 aux Etats-Unis. Il avait préparé tout un programme de direction des mines, comme en 1920, lorsqu'il avait vu arriver la fin du contrat de travail en vigueur.

Un peu avant la date d'expiration de ces conventions, le Tribunal avait, sous son impulsion, procédé à une enquête qui avait révélé des signes annonciateurs de difficultés. La production se trouvait être insuffisante ; un grand gaspillage avait lieu ; le personnel employé était beaucoup trop important ; enfin, les prix de vente du charbon furent trouvés excessifs. Les juges constatèrent en outre que le Syndicat National des Mineurs (*United Mine Workers*) était maître de la situation. Il profitait de son influence incontestée pour imposer aux sociétés minières des contrats lourds à supporter et susceptibles d'entraîner des conséquences dangereuses pour le public.

Le Tribunal en vint à cette conclusion qu'il fallait nettoyer la maison de la cave au grenier, qu'un bouleversement complet des conditions économiques et sociales prévalant dans les mines était à accomplir.

C'est du reste à la suite de cette enquête qu'Huggins mit sur pied son programme qui, malheureusement, ne rencontra pas l'approbation de ses collègues.

Et voici maintenant comment se déroulèrent les événements.

Le 31 Mars 1922, le contrat qui liait les sociétés minières du sud-ouest et le district du Syndicat National vient à expiration. Il n'est pas renouvelé. Les prédictions de Huggins, brusquement et intégralement, se réalisent. Aucun accord ne peut intervenir entre les parties sur les bases de nouvelles conventions.

La semaine précédente, Crawford avait par lui-même vérifié l'état et l'importance des stocks de charbon. Il avait constaté que les magasins regorgeaient de houille prête à être livrée.

En droit et en fait, la situation demeure indécise. Le conflit va-t-il surgir, ou bien s'en tiendra-t-on à constater le défaut d'accord sur un nouveau contrat ?

C'est toujours la même difficulté : lorsque des conventions viennent à leur fin sans être suivies d'autres, lorsque le personnel et les patrons ne parviennent pas à s'entendre sur les conditions nouvelles, y a-t-il, juridiquement, conflit ?

En réalité, le fait de travailler pour le compte d'un patron n'a jamais constitué un engagement perpétuel de la part de l'ouvrier ; et à l'inverse le fait pour un patron d'employer un mineur, par exemple, n'a jamais davantage constitué à sa charge une obligation de garder éternellement à son service l'ouvrier engagé, ni une servitude permanente. Le lien de droit, entre eux, est taillé à la mesure du contrat qui en fixe et en limite la durée. Et lorsque celui-ci est achevé, lorsque les quatre ou cinq années de sa validité sont passées, aucun rapport de droit ne subsiste entre les parties. Il n'y a pas de prorogation. Chacune d'elles reprend sa

liberté. Et voici comment se présente alors la situation : le patron conserve évidemment le droit d'employer de nouveau l'ouvrier dont le contrat de travail est expiré. Mais il n'y a là qu'une faculté et non une obligation. Des conventions nouvelles peuvent être conclues, mais exactement dans les mêmes conditions que si l'ouvrier n'avait jamais fait partie du personnel du patron considéré. Il vient à égalité, en concurrence, pourrait-on dire, avec les autres ouvriers qui n'ont jamais été occupés par le patron, et qui se présentent pour la première fois. Les choses sont remises en état.

Dès lors, on ne peut faire aucun grief à l'employeur si à ce moment, il refuse de signer un nouveau contrat. On ne peut non plus adresser aucun grief au mineur qui ne veut pas conclure un deuxième contrat de travail faisant suite au premier, pas plus qu'on ne peut reprocher à l'ouvrier qui se présente pour la première fois de refuser les propositions que lui fait le patron et de chercher du travail ailleurs.

Il va sans dire que le cas est le même s'il s'agit d'un contrat de travail que s'il s'agit d'un contrat individuel.

En pareille hypothèse, peut on logiquement soutenir qu'il y ait grève, cessation concertée du travail, coalition ?

Peut-on même dire qu'il y a conflit, différend ? Et le Tribunal Industriel est-il qualifié pour intervenir ? C'est l'éternel problème.

Et cependant, les troubles sociaux, l'arrêt de la production surviennent exactement comme si la discussion avait éclaté pendant que le contrat de travail était

toujours en vigueur. Il semble donc, en dernière analyse, qu'il faille s'attacher moins aux causes du conflit qu'à ses effets, quand on veut exercer une protection efficace des intérêts de la collectivité. A ce point de vue, par conséquent, la partie des attributions du Tribunal, qui vise la direction des usines par voie d'autorité, paraît plus importante que celle qui concerne la solution des litiges.

En l'espèce, une grève de fait est déclanchée, bien que juridiquement il y ait simple cessation du travail à l'expiration d'un contrat. Pratiquement, ce sont les mêmes ouvriers qui voudraient rester, mais qui se mettent en révolte parce que les nouvelles conditions qu'on leur propose ne les satisfont pas.

Une procédure est tout de suite engagée devant le Tribunal dans le but d'obtenir de lui :

1° Qu'il se livre à une enquête sur la situation respective et sur les rapports des parties ;

2° Qu'il prenne immédiatement une décision quant au sort des exploitations minières ;

3° Qu'il constate l'état des stocks visibles de charbon et en tire toutes conclusions qui s'imposeront.

Remarquons — et c'est capital — que le Tribunal n'est pas saisi en vertu des attributions qu'il possède pour le règlement des conflits, mais qu'on lui demande seulement de prendre toutes mesures nécessaires, pour assurer la continuité d'une industrie d'intérêt général gravement menacée.

Le Tribunal accueille cette triple requête. Il décide et conduit lui-même des investigations qui lui permettent

de constater l'existence de stocks énormes, anormaux, de charbon en transit, en bennes ou sur le carreau. Chaque allée libre est complètement occupée par des voitures pleines de houille. Aussi bien, nous sommes au printemps, la consommation ralentit, et il y a en réserve de quoi subvenir aux demandes du marché et aux besoins du public pendant des semaines, voire même des mois.

Le Tribunal s'en tient donc à prendre note des demandes et des commandes, de la mesure et de la manière dont elles sont satisfaites, et de l'état des matières premières en magasin. Il surveille les transactions.

Sans attendre, dès le 3 Avril, il convoque les parties.

Patrons et ouvriers affirment que, même à défaut de ce conflit, même si le contrat de travail n'était pas venu à expiration, les exploitations auraient néanmoins été suspendues pendant 30 jours en raison des circonstances économiques et industrielles du moment. Les demandes sont très faibles et en diminution marquée, tandis que la production se maintient à un rythme accéléré et que les stocks croissent sans cesse. L'arrêt complet eût été, en tout état de cause, l'unique solution capable d'éviter une crise grave dans l'industrie des mines.

Le Tribunal, en présence de cette situation et de ces déclarations, émet un ordre aux termes duquel l'ancien contrat de travail est prorogé de 30 jours. Il ajoute d'ailleurs que, pour l'instant, aucune urgence n'est à relever.

Cette décision soulève deux remarques :

1^o Tout d'abord, le Tribunal manifeste ainsi l'existence d'un nouvel aspect de ses fonctions exorbitantes. Cette prorogation de conventions, qui n'est que très rarement prononcée, et ne survient qu'en cas de circonstances exceptionnelles, comme la guerre, et qui est, en tout cas, toujours du ressort du Parlement, est une prérogative qui se place absolument hors du droit commun.

2^o Le jugement rendu est extrêmement habile. Dès l'instant où le droit de proroger les contrats est reconnu au Tribunal, et où celui-ci en use, la situation change ; la cessation du travail n'est plus seulement alors l'exercice normal du droit qui appartient à chacun de quitter un patron à l'expiration d'un contrat, elle devient une véritable grève au sens juridique du mot, une rupture concertée du contrat de travail, que le Tribunal a prolongé et que les parties sont ainsi contraintes de respecter plus longtemps qu'elles ne l'avaient décidé en signant leur engagement.

Cela va permettre au Tribunal de déclarer qu'il y a conflit et de s'en saisir, si besoin est, pour le trancher souverainement.

Huggins est opposé à cet ordre de prorogation.

Il était déjà l'adversaire des stipulations de l'ancien contrat qu'il jugeait indésirables ; il ne pouvait, par conséquent, en approuver le prolongement.

Passant aux questions de personnes, il va jusqu'à dire que l'ordre qu'il critique n'est pas directement inspiré des débats et des nécessités du moment ; que

Crawford l'a depuis longtemps préparé et mûri, dès la clôture de son enquête préliminaire.

Ici se manifeste avec une acuité toute particulière le conflit, jusqu'alors latent, qui va désormais ouvertement dresser l'un contre l'autre les deux hommes : l'apôtre et le sceptique.

Huggins refuse de signer le jugement et se désintéresse, à partir de ce jour, de l'affaire dont il laisse à ses collègues toute la responsabilité. Il avait auparavant tenté un dernier effort et essayé en vain de leur arracher l'ordre de direction des mines par le Tribunal sous la protection de la force armée. Les deux autres juges s'y étaient refusés en considérant que c'eût été là une entreprise coûteuse qu'aucune urgence ne justifiait.

Avant l'expiration du délai de validité de l'ordre, le Tribunal rappelle à sa barre les représentants des patrons et des ouvriers. Les premiers déclarent qu'ils n'ont rien à dire au Tribunal, incompétent en l'espèce faute de conflit du travail ; « pas de controverse entre nous et nos ouvriers », répètent-ils.

Ceux-ci au contraire prennent une position très nette : ils sollicitent la suppression de l'ordre et voudraient que l'ancien contrat de travail fût une fois pour toute enterré.

Satisfaction leur est donnée. Mais le Tribunal, tout en effaçant les derniers vestiges de son intervention, dit aux parties, en adoptant en quelque sorte le langage traditionnel de l'adjudant de quartier : « Je ne puis rien faire en l'occurrence. Mais je désire sans vouloir aider en quoi que ce soit, que la production soit suffi-

sante pour assurer la satisfaction des demandes du marché. Arrangez-vous. Sinon, j'interviendrai, armé de mes pouvoirs souverains ».

Les stocks ne furent épuisés qu'au mois de juin. Dès le 15 mai, une exploitation réduite fut reprise. On recruta tant bien que mal le personnel nécessaire. La moitié des mineurs ainsi embauchés furent des anciens fidèles d'Howatt qui avaient quitté le Syndicat dirigé par lui et voulaient se remettre à gagner leur pain. L'autre moitié était composée de partisans du Président Lewis, poussés par le besoin.

Les extractions atteignirent à cette époque 25 % de la normale. Elles allèrent en augmentant. Le Tribunal, qui avait eu tout le temps de prendre les mesures qui s'imposaient, et d'y réfléchir, fit activer l'exploitation qui, menée dès lors sous sa direction, continua jusqu'au mois de septembre sur un rythme ralenti, mais suffisant.

Qu'on en juge : au mois de juillet, la production atteint 50 % du montant habituel. Au mois d'août, 27,7 %. Dans les mois courant du 1^{er} Juin au 1^{er} Septembre, 603.345 tonnes sont extraites. Tous les demandes sont satisfaites et le régime du marché demeure normal.

Au mois d'août, un arrangement est conclu à la Conférence Nationale de Cleveland entre patrons et ouvriers, et le conflit prend ainsi fin.

Quel jugement porter sur l'attitude du Tribunal dans cette affaire ?

Ses partisans constatent bien haut que le charbon

n'a jamais manqué et que cette considération suffit à justifier son attitude bien mieux que des rodomontades inutiles. Ils ajoutent que la production, pendant la crise, a atteint et s'est maintenue à un pourcentage plus que suffisant. Le bulletin de l'*U. S. Geological Survey* du 5 Août 1922 montre que, tandis que le Kansas produit en Juin et en Juillet 27,7 % de la normale, le Missouri n'en est qu'à 4,4 %, et que l'Iowa reste à 0. En tenant compte du fait que les 49 % des extractions moyennement effectuées dans cette période de l'année sont obtenus, on arrive à cette conclusion que le Kansas est, de tous les Etats atteints par la grève, celui où la plus grande quantité de charbon est livrée à la consommation. Enfin, il produit autant que n'importe lequel des Etats non touchés par la grève. Les mines du Kansas ont employé alors jusqu'à 2.300 hommes. L'Etat se suffit à lui-même.

Mais on a répondu à tout cela que la grève eût lieu pendant l'été, c'est-à-dire au moment où les besoins de houille sont le plus bas et par conséquent où il est le plus aisé de les satisfaire. Il est permis de se demander si les mesures prises par le Tribunal eussent réussi à parer aux difficultés si la même crise avait éclaté en plein hiver, comme en 1919.

Sans doute est-il juste de reconnaître qu'en cette hypothèse le Tribunal aurait modifié son attitude suivant les événements et pris d'autres décisions plus énergiques et plus rapides. On peut lui faire ce crédit. Et, au demeurant, il faut impartialement admettre, sans chercher plus loin, que la production effectuée

pendant la grève fût en grande partie due à ses initiatives.

Il reste que, pour la première fois, des dissentiments profonds se sont fait jour au sein du Tribunal; que deux tactiques se sont heurtées : celle de Huggins, faite toute d'action, de vigueur, et celle de Crawford faite de temporisation et de laisser-aller. C'est cette dernière qui va l'emporter; c'est elle qui mènera le Tribunal directement à sa perte.

Il était cependant bien facile de deviner qu'une organisation nouvelle et audacieuse comme le Tribunal Industriel avait besoin, pour se justifier et pour durer, pour s'établir solidement, se créer une jurisprudence, s'affirmer et vivre, de prendre parti dans chaque difficulté, de ne laisser passer aucune occasion d'agir avec fermeté et équité, de ne pas avouer avec veulerie son impuissance, de ne pas se borner à un rôle passif de surveillance. Institution de combat, il était fatal que l'inaction et les hésitations le ruineraient.

IV. — La Grève des Cheminots de 1922 (1).

C'est encore une grève nationale, déclanchée par le Syndicat des Cheminots des Etats-Unis.

Le 1^{er} juillet 1922, la cessation du travail est décidée pour les employés des compagnies exploitant des lignes de chemin de fer sur le territoire du Kansas.

A cette époque, les compagnies occupaient à peu près 12.362 ouvriers. L'ordre syndical est fidèlement

(1) *Federal Railway Shop Crafts.*

exécuté. Des défections assez peu nombreuses se produisent néanmoins : dès le 5 Juillet, 3,574 hommes sont à leur poste. Ceci représente 71 % de grévistes.

La grève prend une grande extension. Le nombre des ouvriers qui ont quitté le travail se maintient entre 60 et 70 %, tout au moins en ce qui concerne l'Etat du Kansas. Dans un rapport par eux adressé au Tribunal, les patrons estiment que 82,50 % des ouvriers qualifiés ont abandonné leurs occupations, tandis que cette proportion tombe à 23 % chez les simples manœuvres. La plus importante compagnie de chemin de fer compte 43 % de défections dans son personnel. Elles se répartissent ainsi : 70 % pour les spécialistes et 10 % chez les manœuvres (1).

Dans les autres compagnies, le pourcentage monte jusqu'à 95 % parmi les ouvriers spécialistes.

Avant que le conflit n'éclate, les patrons avaient soumis le différend qui menaçait de les séparer de leurs ouvriers au Conseil fédéral du Travail des Chemins de fer (2). Il s'agissait de modifier les salaires et conditions du travail. Les ouvriers, mécontents de la tournure que prenaient les événements avaient sur ces entrefaites, résolu de quitter en masse le travail.

Le Tribunal va-t-il pouvoir se saisir du conflit cette fois patent, avoué, indiscutable ?

Hélas, il est encore réduit à une passivité presque complète, et il demeure les mains liées. En effet, le

(1) Kansas Court of Industrial Relations, Third Annual Report.

(2) Federal Railway Labour Board.

conflict s'étend à tout le territoire des Etats-Unis ; il a une portée nationale. La grève n'est pas localisée au Kansas : elle est décidée, et soutenue par une organisation nationale, le Syndicat des Cheminots de l'Amérique du Nord. Enfin, elle vise toutes les compagnies de chemin de fer.

Il n'y a donc pas là une question intéressant l'Etat, mais bien l'Union. Et par suite le Tribunal Industriel du Kansas est incompétent pour en connaître. Tout ce qu'il peut faire, dans ces conditions, est de prendre les mesures nécessaires pour la sauvegarde des intérêts du public, la continuité des exploitations et la protection des ouvriers qui travaillent malgré tout. Il lui est loisible de veiller à ce que nul trouble et nulle violence ne se produisent.

C'est ce qu'il fait, ou plutôt c'est ce que le Gouvernement fait, d'accord avec lui et en collaboration avec le Procureur Général et le Commandant des troupes. D'importants détachements de police sont placés dans les centres principaux, à Topeka, Newton, Emporia, Kansas-City, etc. Quelques désordres inévitables ont lieu. Mais ils ne sont ni graves ni nombreux. Et de très rares arrestations sont opérées. Par endroits, on craint que des germes dangereux ne se développent, mais ils sont rapidement éliminés grâce aux enquêtes immédiatement menées par le Tribunal et grâce surtout — il faut bien le dire — à l'intervention énergique de la force armée.

Les chemins de fer continuent tant bien que mal leur exploitation avec un personnel restreint. Quelques

sociétés cessent complètement leurs opérations. Mais cet arrêt n'est que temporaire. Elles les reprennent bientôt et, peu à peu, le trafic, dans l'ensemble, redevient normal.

Certaines compagnies atteignent même à ce moment leur maximum. Le Chemin de fer de Santa-Fe, l'un des plus importants, bat son propre record de recettes. D'une manière générale, les transports, loin d'être affectés, suivent leur cours habituel et l'on affirme par surcroît que leur intensité n'a jamais été plus forte. Au mois de décembre 1922, on remarque que le trafic est supérieur de 500 millions de tonnes à ce qu'il était au mois de décembre 1921, c'est-à-dire pendant le mois correspondant de l'année précédente.

Dès le début de 1922, les membres du Tribunal envoient aux compagnies un questionnaire relatif au personnel employé, à l'activité de leur exploitation, et aux dépenses supplémentaires entraînées par le conflit.

M. W. K. ERTER, Directeur Général d'un Consortium National de chemins de fer, écrit au Gouverneur qu'au contraire de ce qui eût lieu dans d'autres Etats, il n'eût lui-même rien à demander aux autorités gouvernementales du Kansas ; que toutes les phases de la grève se sont déroulées dans cet état sans heurts et sans que la situation économique en fut troublée. Il déclare que c'est au Kansas qu'il a obtenu les meilleurs résultats pendant le conflit et que ceux-ci sont dûs à la loi industrielle.

Mais le Tribunal s'est, quant à lui, borné à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'ordre social et

la continuité des transports. Il a refusé de se saisir et d'arbitrer le conflit, malgré la demande faite par le Gouverneur de l'Etat.

Au mois de juin 1923, la crise est virtuellement terminée. Il y a encore quelques grévistes qui s'obstinent, bien que leur cause soit pratiquement perdue.

V. — Restent les courtes grèves.

Elles ont toujours existé au Kansas dans le personnel des mines de charbon. C'est une vieille habitude des mineurs. Elles ont la vie dure, et survivent malgré l'apparition du Tribunal. Ce sont de brèves suspensions du travail d'un jour ou deux, rarement plus, sans qu'il y ait à proprement parler grève ni conflit aigu entre patrons et ouvriers.

Du 1^{er} Janvier 1920 au 1^{er} Janvier 1922, il ne s'en produit pas moins de 1128 dans les mines (1).

Mais elles sont d'importance minime. Elles sont suivies, en moyenne, par une dizaine d'hommes ou même seulement par huit. Leur durée est en général d'une demi-journée. La plus grave, pendant ces deux années, engage 1280 hommes et se continue pendant six jours.

La plupart de ces petits conflits sont des conséquences indirectes des luttes et des démêlés de Howatt avec la loi et le Tribunal Industriel. Ce sont des grèves de sympathie, assez souvent. Par exemple, chaque procès ou le trop fameux Président du Syndicat des Mineurs

(1) Pamphlet of South-West Interstate operators association.

fut mis en cause a été l'occasion d'un congé d'une journée pour ses partisans, ses fidèles ; les Américains disent : ses *supporters*.

Les autres doivent être attribuées à la survivance de la vieille habitude des mineurs, d'arrêter le travail pour un jour ou deux à tout bout de champ, en guise de représailles ou simplement de bouderie à propos de n'importe quelle difficulté survenue entre eux et leur patron.

Le Tribunal ne s'est pas occupé de ces conflits : aucune urgence n'était à redouter. On ne lui a pas soumis ces affaires, car elles furent toujours arrangées avant qu'il ait eu le temps matériel de s'en saisir.

Seules comptent vraiment la grève de Howatt et la grande grève de 1922. La première était inévitable, et on considère généralement que la façon dont il y fut paré constitue une victoire pour le Tribunal.

Dans la deuxième, faute d'urgence, celui-ci était incompétent.

Des difficultés naquirent dans les grèves communes à plusieurs Etats. Elles étaient dues à la contradiction des législations et au défaut de liaison des autorités gouvernementales et judiciaires des différents Etats. Elles ont montré la nécessité, en ces matières, d'une législation nationale.

* * *

Le Tribunal a procédé, pendant 5 années de son existence, à de nombreuses enquêtes.

La première et la plus importante eût lieu dans les mines de houille. Les juges la décidèrent de leur pro-

pre initiative, sans qu'elle fut sollicitée, au mois d'Avril 1920. Elle fut fort longue et se continua pendant toute l'année.

Le Tribunal examina chaque phase des opérations des sociétés minières : la production, le transport et la vente de la houille. Le rapport dressé par lui analysa le coût de la production et du transport du charbon dans les différentes parties de l'Etat du Kansas.

Aucune décision, à l'origine, ne devait être prise ; mais les résultats de l'enquête en montrèrent la nécessité.

Le Tribunal rendit, en conséquence, un ordre aux termes duquel :

1^o La vente des substances explosives et des outils de travail consentie par les compagnies aux ouvriers devrait être faite aux prix auxquels elle était pratiquée avant la grande grève de 1919. Cet ordre était temporaire et sa validité devait cesser au moment où un accord serait intervenu sur la décision rendue sur cette question par la Commission fédérale du Travail dans les mines.

2^o Le taux de l'escompte des avances sur les salaires était auparavant de 10 % pour la semaine suivante. Ce mode de calcul établi par une loi du Kansas aboutissait à un intérêt plus qu'usuraire de 520 % par an. En effet, en supposant qu'un ouvrier, au début de l'année demande qu'une semaine d'avance lui soit payée, il se peut très bien qu'il se trouve dans l'impossibilité de rembourser cette avance pendant un laps de temps qui peut durer une année entière ; car pour rembourser

immédiatement et remettre son compte à jour, il lui faudrait se passer de tout salaire pendant une semaine et abandonner à son patron la totalité de la paye suivante, ce qui, de toute évidence, lui est absolument impossible. Or, s'il reste une année sans restituer l'avance qui lui a été consentie, le taux d'intérêt de celle-ci étant de 10 % par semaine, il lui faudra à la fin de l'année, c'est-à-dire au bout de 52 semaines, donner à son patron en plus du montant de sa dette, un intérêt de 520 % de la somme empruntée.

Par conséquent, ce qui n'était qu'un escompte, devient un intérêt extrêmement lourd.

Le Tribunal, ému de cette situation, ramena ce taux à 0,25 % par semaine pour l'escompte des petites sommes, et à 2 % pour celles dépassant 10 ou 15 dollars suivant les cas.

3^e Les juges condamnèrent la pratique abusive des retenues effectuées sur les salaires des mineurs par les syndicats. Ceux-ci faisaient, à leurs yeux, des fonds considérables - ainsi réunis, un usage contraire aux intérêts de la nation. Les magistrats relevèrent par exemple une subvention de 10.000 dollars (250.000 fr.) faite à un journal socialiste de Oklahoma. Or, pour un Américain, un socialiste — qui est d'ailleurs une exception, presque un phénomène — est un danger public. Banquiers, businessmen, fermiers, commerçants, ouvriers même, catholiques, israélites et puritains, communient dans la même horreur et se voilent la face d'un même geste devant le socialiste, considéré aux Etats-Unis un peu comme l'étaient en France les

anarchistes au temps du Président Carnot. Subventionner un journal socialiste c'est donc nuire à la société. C'est aussi, pour le Tribunal, employer les fonds du Syndicat à un usage contraire à leur destination.

Il ne faut pas croire, en effet, que les ouvriers sont socialistes pour la plupart, comme chez nous. L'écrasante majorité en est formée de Républicains ; il y a aussi parmi eux bien des démocrates, chez les émigrants principalement. Les socialistes sont une faible minorité. Le fait de les soutenir constitue donc une utilisation des cotisations et des retenues contraire au désir et aux opinions des ouvriers auxquels elles ont été demandées.

Mais ce qui a le plus touché et choqué le Tribunal, c'est une clause des statuts du Syndicat des Mineurs interdisant aux dirigeants des syndicats locaux, de saisir le Tribunal Industriel de quelque différend que ce soit. Et le règlement du Syndicat local n° 14, celui de Howatt, ajoute à cette prohibition une amende de 50 dollars (1.250 fr.) pour les membres de l'association et de 5.000 dollars (125.000 fr.) pour les leaders qui y contreviendraient.

Les juges ne purent ni modifier ni attaquer les dispositions de ces statuts pourtant pleines de rébellion ouverte et dangereuse. Mais ils eurent le droit de surveiller l'emploi fait par les organisations ouvrières de ces amendes. Ils ne s'en privèrent point.

Une loi vint au surplus restreindre le droit appartenant aux syndicats, d'imposer des pénalités à leurs

adhérents. Les ressources des groupements syndicalistes ne purent consister qu'en cotisations, quêtes pour la maladie ou la mort d'un ouvrier, ou amendes disciplinaires individuelles que la loi limita et énuméra restrictivement.

Les patrons n'eurent pas davantage le droit d'imposer arbitrairement des amendes à leur personnel, ni d'en opérer la retenue sur les salaires de leurs ouvriers soit au profit des syndicats, soit à leur propre avantage, sauf sur une demande écrite et motivée émanant d'un chef de Trade-Unions.

Deuxième enquête : l'industrie des Minoteries.

Nous sommes dans l'hiver de 1920. Le Tribunal est prévenu que les établissements des Moulins à farine de Topeka (*flour milling concerns of Topekā*) réduisent fortement et à dessein leur production.

Il s'agit bien là d'un des cas prévus par la loi du 24 Janvier 1920, et de l'une des industries d'intérêt général visées par le même texte. Le pain est partout une denrée de première nécessité ; les fluctuations de son prix ou de son abondance sont suivies par la population tout entière avec un intérêt passionné qui se transforme parfois rapidement en colère.

Le Tribunal décide donc, *propio motu* et sans y être sollicité, de se livrer à une enquête immédiate sur les faits qui lui sont rapportés, et sur le fonctionnement des usines considérées.

Il y en a sept, car nous nous trouvons en présence d'un groupe de minoteries rattachées et unies. Le

danger n'en est que plus grand pour les intérêts du pays.

Les magistrats commencent par citer devant eux les représentants de ces sociétés et des ouvriers qu'elles emploient. Ils consentent à venir s'expliquer sans contester l'utilité de l'enquête ni la compétence du Tribunal. On leur donne un délai relativement court pour se préparer et réunir tous documents et preuves nécessaires.

Le jour de l'audience arrive. Les patrons comparaissent et, appuyés par d'autres meuniers, soutiennent qu'il n'y a pas arrêt de leurs usines, mais simple ralentissement. La production n'est plus que de 60 % de la normale. Cette réduction est, d'ailleurs, à leur sens, une conséquence directe et inéluctable des conditions du marché. Ils en arrivent à cette conclusion que leurs usines ne doivent plus fonctionner que 12 à 15 heures par jour au lieu de 24. La situation est inverse de ce qu'elle était dans l'industrie des mines. Les usines regorgent de marchandises. Le pays produit trop de farine ; les prix baissent et les acheteurs attendent une nouvelle diminution pour se décider. Il y a, par conséquent, surproduction en même temps que diminution des commandes.

On peut donc dire, dans ces conditions, qu'il n'y a ni urgence ni danger pour le public. Aucun manque de farine n'est à craindre.

Reste une question : même lorsque la satisfaction des besoins du public n'est pas menacée, un patron a-t-il le droit de restreindre sa production pour affecter par là même les prix de vente ?

Le Tribunal estime que la moyenne de plus de douze heures par jour est tout à fait raisonnable. On ne peut guère exiger des entrepreneurs qu'ils fassent fonctionner leurs usines pendant un laps de temps plus long. La cause de la lourdeur du marché réside dans la baisse des prix. A quoi celle-ci doit-elle être à son tour attribuée ? Il est facile de répondre à cette question : les moulins du Kansas vendent hors des Etats-Unis 90 à 95 % de leur production. Or, au Canada, en Australie et dans d'autres pays, une énorme récolte de blé s'est produite cette année-là. Il y en a de grandes quantités sur le marché et le prix de la farine tombe d'autant. Enfin, le pouvoir d'achat des pays européens est à ce moment-là fort bas. Le taux du change rend presque impossibles de leur part les achats en Amérique et spécialement au Kansas. Les commandes diminuent.

Pour toutes ces raisons, le Tribunal approuve les nouvelles mesures prises par les patrons parce qu'elles sont justifiées par des nécessités impérieuses. Mais il n'est pas moins vrai que les ouvriers en souffrent. Le Tribunal recommande donc aux patrons de leur donner, autant que possible, un salaire qui, quoique faible, soit suffisant pour leur permettre de vivre et de subsister pendant cette mauvaise période. Il leur demande d'assurer aux ouvriers spécialisés un forfait mensuel. Mais il n'est pas question dans tout cela des autres catégories d'ouvriers qui sont oubliées.

Un Comité de trois membres est nommé avec mission de mettre sur pied un projet de règlement

susceptible de permettre au Tribunal de surveiller la production des minoteries. Les sociétés sont désormais tenues d'adresser périodiquement au Tribunal des rapports sur leur activité. Une autorisation devient nécessaire lorsqu'un patron veut réduire de plus de 75 % le rendement de son usine pendant plus de 15 jours.

Le 1^{er} Septembre 1921, toutes ces mesures sont abolies, aucune urgence ne les justifiant plus. Le marché est redevenu plus élastique.

Telles sont les deux principales enquêtes menées par le Tribunal. Il faut y ajouter celle relative au salaire minimum des femmes ; mais elle touche à une partie des attributions du Tribunal dont l'étude sortirait du cadre que nous nous sommes tracé.

* * *

Essayons maintenant de dégager de cet exposé de détail quelques notions générales et d'ensemble sur l'attitude adoptée par le Tribunal à propos des différents problèmes qu'il eût à résoudre. Quels sont les principes énoncés par lui ? Quelle est sa jurisprudence ?

Appliquant fidèlement les prévisions de la loi de 1920, il divisa son action en deux branches nettement distinctes :

Il s'érigea en juge des conflits, lorsque certaines conditions étaient réunies. Il fallait tout d'abord qu'il y ait grève, c'est-à-dire cessation du travail en masse par les ouvriers, à la suite d'une décision concertée. Il fallait au surplus que cette grève fut née à l'occasion

d'un conflit positif existant entre les patrons et les ouvriers sur un sujet déterminé, touchant les salaires, les heures ou les conditions du travail ; que ce différend fut de nature, soit à troubler l'ordre et la sécurité publiques, soit à menacer la satisfaction de certains besoins essentiels de la population ; que, par suite, le conflit ait éclaté dans une des industries d'intérêt général énumérées par la loi du 24 Janvier 1920 ; enfin, que l'entreprise fût située sur le territoire du Kansas.

Mais, en second lieu, le Tribunal était aussi une sorte de providence, « d'esprit bienveillant », suivant de près les rapports du Travail et du Capital, le fonctionnement des usines d'intérêt général, les conditions du marché et de la satisfaction des commandes. Il était prêt à intervenir à tout moment, armé de grands pouvoirs, pour modifier l'un de ces éléments. C'est ainsi qu'il pouvait, même lorsqu'un conflit ne s'était pas déclaré encore, se livrer à des enquêtes, convoquer et entendre patrons et ouvriers, prendre toutes décisions tendant à régler soit la production, soit les conditions du travail, et ce, dans le but d'assurer la paix sociale et la marche continue de ces industries primordiales.

C'est à l'occasion de cette double mission qu'il fut amené à exposer son point de vue sur les différentes questions qui suivent :

1^o Le juste salaire.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler le sens très large et très élastique donné par le Tribunal à cette expression.

Rappelons seulement que, selon lui, les ouvriers qualifiés ou très anciens, seuls, y auront droit. Il consiste, d'une manière générale, en une somme suffisante pour procurer à eux-mêmes et à leur famille tout le nécessaire et une part raisonnable de confortable, pour éduquer et faire instruire convenablement leurs enfants, pour épargner de quoi vivre pendant leur vieillesse et se suffire au cas de maladie.

2° *La journée de travail.*

Sa longueur dépend de la nature du travail fourni. En principe, elle doit être fixée à 8 heures, parfois à moins, parfois au contraire à 9 ou 10 heures quand le travail est moins pénible ou ses conditions meilleures.

De toutes façons, la limitation de la journée de l'ouvrier est mesurée, par le droit qui appartient à celui-ci de se réserver des loisirs suffisants pour le repos, la vie de famille et les distractions.

Des exceptions sont prévues pour les industries saisonnières, ou pour celles alimentées par des matières périssables.

3° *La règle : un homme, une tâche*, ne peut avoir une portée absolue. Elle ne s'applique pas lorsqu'elle pourrait causer des troubles économiques. Au surplus, un patron peut demander à un ouvrier d'occuper deux emplois différents à la fois, quand cela n'est pas contraire à sa santé.

Aucune stipulation des statuts des syndicats dont l'observation serait de nature à entraîner des perturbations dans le jeu de la vie économique ne pourra

être ni reconnue, ni approuvée, ni sanctionnée par le Tribunal.

4° *La protection des droits du capital* investi dans les entreprises industrielles doit être assurée. Les actionnaires ont droit à un dividende, les entrepreneurs à un profit. Néanmoins, dans l'hypothèse où il faut choisir entre le salaire et le profit, le Tribunal sacrifie ce dernier et protège d'abord le salaire, qui est pour l'ouvrier une nécessité vitale.

5° *Les contrats collectifs de travail* sont encouragés par le Tribunal. Celui-ci leur apporte tout son appui et en tient compte dans ses décisions. Mais c'est à la condition que ces contrats ménagent les droits du public et aient été conclus par les parties en toute connaissance de cause, en pleine liberté de consentement, sans qu'il y ait eu ni intimidation ni contrainte d'aucune sorte.

6° *Le Travail non organisé* est également protégé par le Tribunal dans son droit au salaire au même titre que le sont les ouvriers syndiqués.

Mais les juges sont bien forcés de conseiller aux ouvriers l'affiliation à un syndicat, qui leur permet d'être plus forts, mieux renseignés, et mieux défendus.

7° *Les ouvriers grévistes sont hors la loi*, ne bénéficiant d'aucune aide de la part du Tribunal, quelle que soit leur situation.

Le Tribunal Industriel est l'ennemi de la grève et des violences. Il lutte contre toutes les manœuvres déloyales et de mauvaise foi, d'où qu'elles viennent. Il réprime tous les actes inspirés par le désir de

contrarier la loi industrielle. Il frappera avec la même énergie, le patron qui restreint la production de son usine dans un dessein de lucre contraire aux intérêts de la collectivité, ou qui veut imposer à ses ouvriers des conditions injustes par le moyen du lock-out, et les ouvriers qui se mettront en grève pour obtenir des augmentations, même justifiées, ou qui essaieront de brimer leurs camarades récalcitrants.

Il poursuit une triple mission : assurer la paix sociale, maintenir la régularité de la production dans les industries nécessaires au public, donner une solution équitable et pacifique aux conflits du travail, en tenant compte des intérêts légitimes des parties et des conditions économiques générales.

8° *Le piquet*, prohibé par la loi, est interdit par le Tribunal, et les autorités locales sont chargées par lui de veiller à ce qu'il ne s'en produise pas. Si elles en sont incapables, le Tribunal en appelle au Gouverneur et à la force armée.

Tous les autres mesures de contrainte subissent le même sort.

Rappelons que le Tribunal ne peut prononcer lui-même de pénalités. Les tribunaux de droit commun sont seuls compétents pour cela.

Il ne peut pas plus ordonner l'exécution forcée de ses décisions. Mais, dans ce cas comme dans le précédent, c'est la désobéissance à ses ordres qui éveille l'attention des tribunaux répressifs et qui fixe leur compétence ; c'est le Tribunal Industriel lui-même qui, très souvent, les saisit.

9° *Le moyen d'action* habituel du Tribunal est donc l'ordre. Celui-ci est constitué soit par une décision d'arbitrage fixant les conditions nouvelles auxquelles le travail aura désormais lieu, soit par une réglementation de la production et du fonctionnement de certaines usines, soit par la prise de possession des usines que le Tribunal va désormais faire gérer sous sa propre autorité en évinçant temporairement les propriétaires ou les directeurs.

Notons en terminant, que les parties elles-mêmes prennent de plus en plus l'habitude d'insérer dans les contrats de travail individuels ou collectifs une clause de recours au Tribunal Industriel au cas de contestation. C'est là une précaution inutile puisque le Tribunal tient sa compétence de la loi, mais qui, à tout le moins, montre que la défiance à son endroit diminue et que l'institution entre peu à peu dans les mœurs.

Dans certains cas, les ordres du Tribunal ou ses conseils (lorsqu'il n'était pas compétent pour trancher le litige) ont servi de base à un contrat collectif signé postérieurement par les parties.



TROISIÈME PARTIE

La Disparition du Tribunal

Toute l'organisation du Tribunal Industriel repose sur le pouvoir de police de l'Etat. C'est ici que notre étude, qui touche à l'économie politique et à la législation industrielle, rejoint le droit public.

Pour les Américains, le pouvoir de police de l'Etat est une loi de nécessité, supérieure à toutes les autres, et les dépassant. Il consiste à « défendre ou interdire toutes choses pour la satisfaction matérielle, la sécurité ou le bien de la Société ». C'est un concept essentiellement extensible suivant les événements et suivant les besoins de la défense des intérêts collectifs menacés.

Le fait de déclarer une industrie d'intérêt général est une de ses formes, car, dans l'état actuel de l'organisation économique et sociale, certains produits sont indispensables au public. Il faut les lui assurer et pour cela rendre continue leur production. Tout ceci revient à affirmer que les usines qui les fabriquent doivent fonctionner sans interruption ; et le moyen pour l'Etat d'être autorisé à énoncer cette obligation et

à veiller à ce qu'elle soit exécutée, sera de déclarer l'industrie considérée d'intérêt général et de la mettre par là même en dehors du droit commun qui est la liberté du commerce et de l'industrie. On lui imposera un statut spécial de droit public, inspiré par les intérêts supérieurs de la collectivité et mesuré par le pouvoir de police de l'Etat. Ce dernier n'est donc, en dernière analyse, pas autre chose que le droit exorbitant de donner, lorsque l'intérêt général l'exige, à certains individus ou à certaines collectivités, des règles exceptionnelles justifiées et limitées par les exigences de cet intérêt général.

Il peut arriver à des industriels d'avoir la tentation soit de restreindre la production de leurs usines pour affecter les prix et réaliser ainsi de gros bénéfices, soit de forcer la consommation en faussant le libre jeu des lois économiques, soit de fixer des prix de vente excessifs.

Il y a longtemps que l'Etat considère, en vertu de son pouvoir de police, comme d'utilité publique, les hôtels, les quais, les bacs, les docks et ponts, et, plus récemment, les postes, télégraphes et téléphones, les chemins de fer, entrepôts, abattoirs et autres services publics soumis au contrôle du Gouvernement.

Sur le principe de la suprématie des droits du public et de l'exercice du pouvoir souverain de l'Etat pour les protéger, les Américains ont bâti tout leur système d'assurances sur la vie et sur l'incendie, de banques et établissements financiers, toutes leurs lois sur la santé et l'hygiène, sur le salaire minimum des femmes et des enfants, la journée de huit heures, etc.

La Cour Suprême des Etats-Unis a validé les applications régulières de ces larges conceptions, en approuvant une loi de l'Etat de l'Illinois qui soumettait à la surveillance de l'Etat les industries de minoterie.

Ainsi, l'idée est admise que l'exercice normal du droit de propriété ne doit en rien nuire à l'intérêt général, spécialement lorsqu'il prend la forme d'un monopole de fait, ou quand il menace la santé ou la vie de la population. C'est en vertu des mêmes principes que certaines industries, au Kansas, furent déclarées d'utilité publique et placées sous le contrôle de l'Etat.

La Cour Suprême de Washington avait affirmé qu'au cas d'urgence le Congrès pouvait prendre la direction des chemins de fer et arrêter les heures, salaires, et conditions du travail. Mais la loi industrielle du Kansas englobe dans son énumération des industries qui n'avaient pas — jusque là — été considérées comme d'intérêt général.

Certes, le pouvoir de police de l'Etat s'applique à toutes les manufactures lorsque la paix ou les besoins du public sont en danger, mais lorsque quelques industries sont nommément désignées, l'Etat a par là-même des pouvoirs spéciaux qui ne peuvent être dépassés, et qui ont des limites dans l'Etat et dans la nation.

La loi du 24 Juin 1920 a-t-elle franchi ces limites ?

Ses partisans affirment qu'il n'en est rien et que ses dispositions sont simplement analogues à celles déjà validées en d'autres occasions par la Cour Suprême des Etats-Unis. Le Professeur Young, de l'Université du Minnesota, une autorité en matière constitutionnelle,

estime que la loi est d'accord avec la constitution du Kansas. En ce qui concerne la Constitution fédérale, son opinion est plus hésitante.

Les adversaires du Tribunal disent que le texte est contraire aux deux Constitutions ; qu'il est pris en violation des treizième et quatorzième amendements à la Constitution fédérale comme établissant une servitude involontaire des ouvriers ; qu'en choisissant plusieurs industries, la loi a transgressé le principe suivant lequel la loi est égale pour tous.

J.-S. DEAN, un brillant avocat de Topeka, porteparole des patrons lors de la discussion du projet Huggins devant le Parlement, pense que les dispositions de l'Act sont contraires au droit de propriété privée. L'industrie, selon lui, est et doit rester libre ; les propriétaires ont le droit de placer leurs capitaux où et comme bon leur semble, les entrepreneurs celui de signer à leur guise n'importe quel contrat de travail. Ce droit doit être également reconnu aux ouvriers, de même que celui de quitter leur travail quand ils le veulent. L'Etat n'a pas à se mêler de ces questions : se ravitailler et se vêtir, cela regarde l'individu et l'individu seul à qui il appartient de prendre ses dispositions dans ce but :

C'est en un mot l'affirmation pure et simple de la souveraineté absolue du droit de propriété et la négation de toute intervention de la part de l'Etat. Celui-ci ne peut agir que lorsque l'exercice du droit de propriété est nettement et agressivement dirigé contre les droits d'autrui.

Ces critiques trouvèrent maintes fois l'occasion de s'exprimer lors des nombreux procès où les décisions du Tribunal et la loi industrielle furent mises en question devant les autres juridictions. Cela peut paraître un peu étonnant et anormal aux Français que nous sommes. Mais il faut remarquer que les tribunaux de droit commun de l'Etat du Kansas et de l'Union eurent à connaître et des jugements du Tribunal et de la validité de la loi de 1920 dans deux séries de cas :

1^o Toute loi votée par la législature d'un Etat, aux Etats-Unis, doit ne pas être contraire à la constitution de cet Etat ou à celle des Etats-Unis. Et les tribunaux de droit commun sont juges de la Constitutionnalité du texte lorsqu'ils sont appelés à en faire l'application dans une espèce particulière. La Cour Suprême du Kansas est juge, en dernier ressort, de la concordance de la loi industrielle avec la Constitution du Kansas ; la Cour Suprême des Etats-Unis l'est de l'accord du texte avec la Constitution fédérale.

Ce contrôle de la constitutionnalité des lois est un des traits les plus imprévus, les plus curieux et les plus gros de conséquences de l'organisation judiciaire, aux Etats-Unis. Il donne lieu à toutes sortes d'excès et de complications et fait souvent naître des situations dont il est impossible de sortir. Il procure aussi aux magistrats un prestige accru et une autorité incontestable.

Sa sanction est simplement le refus par le juge d'appliquer la loi ou la partie de la loi déclarée inconstitutionnelle.

Telle est la première forme sous laquelle la loi industrielle fut attaquée et jugée par les juridictions de droit commun.

2° On se souvient que le Tribunal n'avait pas reçu de la loi le pouvoir d'ordonner l'exécution forcée de ses décisions ni de prononcer des pénalités. Il lui fallait pour cela recourir aux tribunaux ordinaires, et c'est à l'occasion de ces recours que ceux-ci eurent à examiner la validité de ces jugements et de la loi en vertu de laquelle ils avaient été rendus.

Ainsi, la loi du 24 Janvier 1920 fut mise en cause successivement devant les juridictions de l'Etat et devant les juridictions fédérales au cours de plusieurs affaires. Dans l'une de celles-ci seulement le Tribunal fut partie.

La première eût lieu entre l'Etat du Kansas et Alexandre Howatt. Elle naquit du refus de témoigner opposé par Howatt au Tribunal et dont nous avons parlé. Le Tribunal s'adressa à la Cour du district qui ordonna au témoin d'obéir au Tribunal Industriel. Il refusa encore. Et la Cour le fit incarcérer jusqu'à ce qu'il soit revenu à de meilleures dispositions.

Appel de cette décision fut relevé devant la Cour Suprême du Kansas qui la confirma. Elle délivra alors un *writ of error* qui permit à Howatt de porter l'affaire devant la Cour Suprême des Etats-Unis. Elle y demeura pendant quelque temps.

Sur l'initiative des avocats de l'Etat du Kansas, la Cour de Washington fixa l'affaire au 27 Février 1922. Et, le 13 Mars, elle rendit un arrêt renvoyant le *writ*

of error faute de question fédérale soulevée par le procès.

Il y eût en tout huit affaires de ce genre. Elles vinrent, la plupart du temps, des sanctions prises contre les auteurs de grèves déclanchées et continuées au mépris des ordres du Tribunal Industriel. Les pénalités furent en général de six mois à un an de prison pour tous les membres du bureau du Syndicat ou, au choix, d'une amende de 200 dollars (5.000 francs), avec caution de 2 à 5.000 dollars (50.000 à 125.000 francs) exigée des condamnés pour le cas de récidive.

Dans une affaire entre l'Etat du Kansas et Jerry Scott, un tribunal de district déclara inconstitutionnelle la loi du 24 Janvier 1920 parce qu'elle contenait des dispositions pénales que son titre ne faisait pas prévoir. Cette décision fut d'ailleurs cassée par la Cour Suprême du Kansas.

Un autre procès, mettant aux prises le Tribunal et la Société Wolff, passa par deux phases distinctes :

La Société commença par attaquer un ordre du Tribunal devant la Cour Suprême de l'Etat. Puis, le Tribunal demanda à son tour à celle-ci de contraindre la société à exécution. Le 8 Octobre 1921, la Cour confirma les pouvoirs dévolus au Tribunal en lui donnant gain de cause.

* * *

Dans six ou sept cas, la Cour Suprême du Kansas eût à se prononcer sur des décisions prises par le Tribunal Industriel, et il était à prévoir que la question

de la constitutionnalité de la loi de 1920 serait posée. Parmi ces sept dossiers, trois seulement allèrent jusqu'à la Cour Suprême des Etats-Unis.

En toutes ces occasions, la Cour Suprême de Topeka a validé en bloc toutes les dispositions de la loi du 24 Janvier 1920. Sa fidélité au Tribunal, nous l'avons dit, fut absolue et constante. Il n'y a donc, à notre sens, aucun intérêt à passer individuellement en revue toutes les espèces. De très nombreuses critiques de détail ont été élevées contre la loi, et repoussées. Bornons-nous donc à rappeler ici les cinq principaux motifs invoqués devant la Cour pour l'amener à invalider l'acte. Aux yeux de ses adversaires, la loi est inconstitutionnelle parce que :

1^o Elle fut votée au cours d'une session spéciale du Parlement. Or, les sessions spéciales ne sont autorisées que lorsqu'elles sont justifiées par des événements extraordinaires (1). Et tel n'était pas le cas.

2^o Son titre est insuffisant et défectueux.

3^o Elle crée une confusion des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

4^o Elle suscite des empiètements sur les attributions des autorités fédérales.

5^o Elle est prise en violation du 14^e amendement de la Constitution fédérale.

La Cour Suprême rejeta l'un après l'autre ces cinq moyens, et nous allons examiner les raisons qu'elle invoqua pour se décider :

(1) Constitution de l'Etat du Kansas. Article 1. Section 5.

1^o L'objection du vote en session extraordinaire non justifiée fut soulevée lors de l'incarcération de Howatt pour refus de témoigner.

La Cour s'en référa simplement, sur ce point, à une jurisprudence déjà établie par elle et aux termes de laquelle le Gouverneur possède incontestablement un pouvoir discrétionnaire de convocation des assemblées en sessions extraordinaires. Le Chef de l'Etat est le meilleur et le seul juge de l'urgence d'une pareille convocation, et ses prérogatives ne sauraient recevoir sur ce point aucune limitation.

Cette première critique de pure forme tomba donc d'elle-même.

2^o Le titre de la loi.

La Constitution du Kansas exige, en effet, dans son article 2, que les titres des textes adoptés par les Chambres se suffisent à eux-mêmes et énoncent clairement leur contenu.

Remarquons tout de suite qu'il s'agit là d'un argument de détail, vraiment vain. Même si la loi n'avait pas été précédée d'un titre complet, cela n'eût rien changé à sa force, à sa justesse et à sa nécessité.

Mais il n'en est même pas ainsi.

C'est cependant sur cette objection que les ennemis du Tribunal se sont appesantis en répétant que le titre parle de Tribunal alors qu'en réalité telle n'est pas la nature juridique de l'institution ; que la loi du 24 Janvier 1920 transfère au Tribunal les attributions de l'ancienne commission des Services d'utilité publique sans recopier intégralement, comme le veut la Consti-

tution, le texte de la loi antérieure créant la dite commission ; que le titre est trop bref et n'indique pas suffisamment l'objet du texte ; que celui-ci augmente les pouvoirs de la Cour Suprême du Kansas sans que le titre le laisse deviner.

En fait, l'article 2, section 16, de la Constitution du Kansas, s'exprime ainsi : « Les lois ne traiteront pas plus d'un sujet ; elles indiqueront clairement ce sujet par leur titre. Aucun amendement, aucune modification d'une loi précédente ne pourront y être inclus sans que soit rappelé tout au long le texte modifié ».

Et voici comment la Cour Suprême répondit à ces arguments :

1^o Le mot *Court* est souvent employé pour désigner autre chose qu'un tribunal. Il n'y a donc aucune faute à ce que le titre parle de *Court* alors que la loi ne crée pas, à proprement parler, une juridiction.

2^o Le titre porte de suffisantes références à son contenu. Il n'est pas absolument nécessaire qu'il indique par le menu toutes les dispositions du texte.

Dans une affaire où des grévistes étaient poursuivis pour violences et intimidations, un tribunal (*circuit-court*) déclara la loi inconstitutionnelle sous prétexte que le titre n'indiquait pas la prohibition du piquet édictée par la loi. La Cour Suprême déclara que le titre était assez explicite et qu'on ne pouvait lui demander de tout énoncer. Et, en principe, il n'est pas possible d'exiger du titre d'une loi que sa lecture suffise aux citoyens pour être fixés sur toutes les dispositions du texte. Cela reviendrait à répéter celui-ci tout entier en guise de titre.

III. — La confusion des pouvoirs.

La Cour répond ici que le Tribunal Industriel n'est pas une véritable autorité judiciaire.

Il lui est rétorqué que la loi est inconstitutionnelle en ce sens qu'elle permet à la Cour Suprême du Kansas de contraindre à l'exécution des décisions du Tribunal, et que c'est là ajouter à ses attributions.

Mais le Tribunal Industriel n'est pas un corps judiciaire. Il lui faut solliciter des *mandamus* comme toute simple commission administrative pour obtenir le respect de ses ordres. Or, cette possibilité, pour la Cour Suprême, de décider l'exécution forcée des décisions des commissions, est depuis fort longtemps admise et rien n'est adjoint, par conséquent, à ses pouvoirs antérieurs.

Enfin il est objecté que, lorsque la Cour Suprême du Kansas, juge d'appel, réforme un jugement du Tribunal Industriel, il lui faut fixer les salaires, heures et conditions du travail dans une industrie donnée, et qu'elle aussi, dans ce cas, confond le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif.

On répond à cela que, dans cette hypothèse, la Cour n'édicte pas de règles de travail. Elle oblige seulement le Tribunal à en faire de plus justes et à revenir sur ses décisions. C'est à celui-ci qu'incombe toujours le soin de formuler ces règles générales, et la Cour Suprême ne peut que le contraindre à suivre correctement les instructions de la loi.

Il n'y a donc confusion ni en ce qui concerne le Tribunal qui relève, en fin de compte, du domaine

administratif et non du domaine judiciaire, ni en ce qui concerne la Cour Suprême du Kansas qui garde strictement ses attributions judiciaires et n'empiète nullement sur le terrain législatif.

IV. — Le conflit avec la compétence des autorités fédérales.

Dans la première affaire Howatt, par exemple, il est observé que des conventions sont actuellement existantes entre l'*United Mine Workers of America* et le *Coal Operators Association of U. S. A.* Toute contestation relative à l'exécution de ces conventions est donc du ressort des autorités fédérales. Bien plus, le Président des Etats-Unis a déjà nommé une Commission chargée de fixer les salaires, heures et conditions du travail dans les mines. Il y aurait donc empiètement sur le domaine fédéral si le Tribunal Industriel du Kansas se saisissait de ces questions.

La Cour Suprême décide que si des conventions de ce genre peuvent, dans certains cas, limiter l'action du Tribunal, elles ne sauraient faire obstacle au droit absolu qui est dévolu à l'Etat de trancher semblables problèmes sur son territoire dans la mesure où ils menacent les intérêts de la population dudit Etat.

V. — La prétendue violation du 14^e Amendement.

Nous touchons à la dernière objection, mais aussi à la plus sérieuse, la plus grave. Elle fut soulevée dans les deux premières affaires Howatt et se formula ainsi : la loi industrielle supprime la liberté de contracter et crée une véritable servitude à la charge des ouvriers.

Par là, le 14^e Amendement de la Constitution du Kansas est méconnu.

La Cour ne s'est cependant pas laissé impressionner par cet argument. Pour elle, les droits et libertés des parties sont reconnus et proclamés en principe par la loi, qui s'empresse d'ajouter d'ailleurs qu'ils sont susceptibles d'être réduits ou modifiés lorsque cela est nécessaire pour apaiser les controverses et les troubles suscités par leur libre exercice. Aucun contrat dont l'exécution satisfait les deux parties sans compromettre l'ordre ou les intérêts du public ne peut être atteint. L'Etat n'est pas fondé à y intervenir et son pouvoir de police ne saurait trouver, en pareil cas, son application.

Aussi le Tribunal n'agit-il qu'au cas d'urgence, lorsqu'un conflit surgit ou que la paix et les intérêts de la collectivité sont en jeu, et ne le fait-il que pour un temps limité et le plus court possible. Ici, ses attributions exorbitantes trouvent la justification de leur exercice, et lui font donner des prérogatives sortant du droit commun. C'est pourquoi, en dernier lieu, le Tribunal ne se saisit que lorsque, à défaut d'une des conditions susdites, l'affaire lui est soumise par les parties elles-mêmes. Il ne fait alors qu'utiliser les moyens mis à sa disposition pour parer à une situation sérieuse.

Et où est la servitude ?

La section 17 de la loi précise que chacun est libre de quitter le travail. Les intimidations sont seules sanctionnées. Le droit de tout individu de disposer de lui-même est imprescriptible et inattaqué. Mais

l'ouvrier dépasse ses droits quand il veut à son tour attenter à la liberté d'autrui et entraîner les autres à la grève. C'est cela et cela seulement que la loi condamne; elle ne fait, on le voit, que consacrer et renforcer une fois de plus les libertés et les droits individuels auxquels on l'accuse injustement de porter atteinte.

Les mêmes moyens sont soulevés dans la fameuse affaire Wolff. Une véritable machine de guerre de cinq pièces fut édifiée, par les patrons cette fois, et dirigée contre le Tribunal et la loi industrielle.

1^o La loi ne crée, dit-on, aucune égalité entre patrons et ouvriers. Les premiers sont tenus de payer aux seconds les salaires fixés par le Tribunal. Les ouvriers, au contraire, ne sont pratiquement obligés à rien : si la décision du Tribunal leur déplaît, ils peuvent lui désobéir, quitter le travail, et aucun recours efficace ne les atteindra jamais. C'est l'éternelle question de l'impossibilité d'exécuter, vis-à-vis des ouvriers, les jugements. Avouons qu'elle est d'importance. C'est là un des plus gros problèmes de la législation industrielle. Le patron, qui seul est solvable, pourra toujours objecter que les obligations de la loi et ses sanctions ne s'appliquent qu'à lui.

La Cour Suprême du Kansas répond que l'ouvrier, de son côté, n'est pas favorisé sur tous les points puisqu'il se voit privé du droit de grève. Le débauchage de ses compagnons et les manœuvres d'intimidation, telles que le piquet, sont atteintes sans aucun doute par les sanctions pénales. D'autre part, le patron, qui est à coup sûr tenu de suivre les ordres du Tribunal,

peut en tout état de cause arrêter son usine s'il estime ces décisions injustes, à condition toutefois que cette cessation n'ait pas pour unique motif le désir de se dérober à l'une des prescriptions de la loi. Il lui est aussi loisible de changer de métier. Rien ni personne ne l'oblige à exploiter à perte. Dans ce cas, d'ailleurs, il a la faculté de s'adresser au Tribunal et de solliciter soit une modification de l'ordre, soit l'autorisation de ralentir ou de cesser son exploitation.

2° La fixation du taux des salaires n'est pas une question d'intérêt général justifiant l'intervention des pouvoirs publics.

Mais l'Etat — ce n'est pas contesté — a le droit d'intervenir pour régler le mécanisme des prix sur le marché. Or, les salaires constituent un des éléments de la formation des prix et, par suite, l'Etat est qualifié pour s'occuper d'eux. Aussi bien existe-t-il déjà une protection légale des femmes et des enfants et le Congrès peut fixer les conditions du travail dans les transports en commun, dans l'intérêt du commerce.

3° La liberté de contrat.

La Cour fait ici la même réponse que dans les affaires Howatt. Au surplus, toute loi sur la conduite des hommes, sur les conditions du travail dans l'industrie, violerait également, à ce compte, la liberté des conventions.

4° La classification arbitraire des industries.

L'industrie dont il s'agit est celle de l'alimentation. Elle intéresse au plus haut point la santé de la population et répond à l'une des nécessités les plus grandes

du public. Aucune restriction ne saurait être tirée, sur ce point, du 14^e Amendement. Enfin, la Cour dit que le Tribunal a été régulièrement saisi par une requête, et elle nomme une Commission chargée de vérifier s'il y avait urgence. Sur le rapport affirmatif de celle-ci, la Cour Suprême entérine les décisions du Tribunal.

5^e L'objection du déficit d'exploitation.

La Cour répond aux patrons que le salaire passe avant le profit, et elle leur déclare : « Arrêtez vos usines si vous ne parvenez pas à réaliser de bénéfices, plutôt que de mal payer votre personnel ».

Les industriels font remarquer que les ouvriers insuffisamment rémunérés peuvent chercher du travail ailleurs, s'ils sont mécontents. C'est exact, explique la Cour, mais cette possibilité, actuellement, ne pourrait se réaliser, et, quelles que soient les circonstances, les ouvriers y auront toujours les plus graves difficultés.

C'est dans ces conditions que la Cour confirme l'ordre du Tribunal. Un recours est introduit contre cet arrêt par les patrons devant la Cour Suprême des Etats-Unis.

* * *

La Cour Suprême de Washington eût, dans trois cas, à donner son avis sur la loi de 1920.

Ce fut tout d'abord dans les deux affaires Howatt où elle refusa de statuer faute de question fédérale à trancher.

Puis, ce fut à l'occasion du pourvoi intenté par la Société Wolff contre la décision de la Cour Suprême du Kansas que nous venons d'indiquer.

L'Etat du Kansas soutenait, dans cette espèce, que l'alimentation était une industrie d'intérêt général et que le Tribunal avait, par conséquent, le droit d'y déterminer les salaires, heures et conditions du travail des ouvriers ; que des circonstances exceptionnelles avaient motivé l'intervention du Tribunal faite à seule fin d'assurer la continuité de la production ; que son action n'avait pas été arbitraire ; et qu'il était vraisemblable que la Cour s'en rapporterait à une jurisprudence déjà établie par elle-même dans d'autres matières analogues.

Le Premier Président Taft, ancien Président de la République, l'un des juristes les plus éminents des Etats-Unis, partit, dans son arrêt, de la classification des industries d'utilité publique. Il constata qu'il y en avait trois catégories habituellement admises :

1^o Les monopoles et privilèges d'Etat.

2^o Les entreprises exceptionnelles, comme celles de l'hôtellerie.

3^o Les banques, compagnies d'assurances, etc...

Le boucher ou le tailleur, par contre, ne sont pas considérés comme exerçant une profession d'intérêt général. L'Etat ne peut donc se croire autorisé à fixer les conditions du travail dans leurs entreprises.

Il est bien vrai, ajouta le Président, qu'autrefois, sous le régime en vigueur à l'époque coloniale, le Parlement était omnipotent et pouvait se permettre n'importe quel empiètement sur les droits des individus. Mais ces temps (à jamais honnis par les Américains) sont passés et bien passés. « Nous sommes

citoyens américains, écrit M. Taft. Le droit de propriété individuelle est sacré. Et les éléments de la qualité d'utilité publique sont, soit le fait qu'un service est indispensable, soit l'existence d'un monopole ou d'un semi-monopole, soit la charge ou le contrôle trop pesants qu'une industrie impose au public ».

Rien de tout ceci n'est à relever en ce qui concerne l'industrie de l'alimentation, mise en cause.

Il ne suffit pas de dire qu'une industrie est d'intérêt général. Il faut encore que l'Etat ne puisse faire autrement que de la réglementer. Il est d'ailleurs possible au législateur d'affecter les prix sans toucher aux salaires.

Ainsi, les atteintes portées à la propriété privée par la loi de 1920, issues de conceptions purement modernes et extrêmement larges du rôle de l'Etat, furent prises par la Cour pour des tendances à un retour vers l'arbitraire de l'époque coloniale...

La Cour Suprême ajoute qu'il n'existe pas, en l'espèce, une urgence suffisante pour justifier les mesures d'autorité qui furent prises par le Tribunal et qui ont fait disparaître toute liberté de contracter.

Il faut, dit-elle, faire une lente et prudente démarcation des industries avant de les soumettre à pareille emprise des pouvoirs publics. L'industrie de l'alimentation n'est, en tout cas, pas assez indispensable pour que des règles aussi draconiennes viennent la brimer. Il faudrait pour cela que l'entrepreneur ait tacitement pris vis-à-vis du public des engagements de régularité, comme c'est le cas pour les chemins de fer.

Alors seulement on pourrait dire qu'il y a industrie d'utilité publique.

Et la Cour, le 11 Juin 1923, condamne à l'unanimité la loi de 1920 et déclare inconstitutionnelles les dispositions de la loi autorisant le Tribunal à fixer, en cas de contestation, les salaires des ouvriers, parce que les industries déclarées d'intérêt général sont mal choisies, que l'alimentation ne saurait figurer parmi elles, et que les pouvoirs attribués au Tribunal violent la liberté des conventions. (1) Ils s'attaquent aussi, à son sens, à la propriété privée. (2)

Cette décision est nettement opposée à celle de la Cour Suprême du Kansas.

Mais ces deux juridictions sont néanmoins d'accord pour déclarer la grève illégale.

Par contre, la Cour Suprême des Etats-Unis repousse le droit donné au Tribunal de faire punir un témoin récalcitrant par les autorités judiciaires répressives, car ce droit n'appartient qu'aux tribunaux dont le respect doit être assuré et sanctionné, auquel cas il va de soi, sans avoir besoin d'être expressément accordé, et non aux simples organismes administratifs. Or, juridiquement, le Tribunal Industriel n'est qu'une Commission à laquelle on a donné le nom de Cour pour lui assurer un prestige plus grand.

(1) Chas. Wolff Packing Co. c/ Court of Industrial Relations, U. S. Suprême Court 1922-1923, n° 630.

(2) « depriving the employers of property and liberty of contract without due process of law ».

La Cour Suprême du Kansas avait estimé que le Tribunal Industriel n'était pas une Institution d'arbitrage mais une organisation administrative chargée de prendre toutes mesures utiles dans l'intérêt général. La Cour de Washington juge au contraire que, bien qu'il n'y ait pas arbitrage volontaire puisque les parties peuvent y être contraintes, qu'il ne leur est pas donné de limiter la mission de l'arbitre et qu'un recours leur est ouvert contre la décision de celui-ci, le Tribunal se livre néanmoins à de véritables arbitrages obligatoires.

Quelles vont être les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité ?

Dans l'affaire soumise à la Cour, ce sera tout d'abord le refus d'appliquer la loi et, par conséquent, la Cassation des ordres du Tribunal Industriel. Mais, d'une manière générale et pour l'avenir, les dispositions législatives invalidées ne pourront plus produire aucun effet, puisque, par un arrêt de principe qui sera suivi par les juridictions inférieures, la Cour Suprême a décidé qu'elles n'étaient point valables.

Dans son numéro du 27 Juin 1923, une grande revue américaine, *la New Republic*, écrit que le Tribunal est pratiquement tué depuis que son pouvoir de fixer les salaires est déclaré inconstitutionnel.

Huggins et Allen soutiennent au contraire que ce droit n'est supprimé que dans l'affaire Wolff, parce qu'il n'y avait pas urgence en l'espèce, et peut-être en ce qui concerne toutes les usines d'alimentation que la Cour Suprême a déclaré n'être pas d'intérêt général,

mais qu'il subsiste dans les autres industries et au cas d'extrême nécessité.

Evidemment, l'arrêt ne vise que l'industrie de l'alimentation et le pouvoir de déterminer les salaires, mais il est infiniment probable, étant donné les habitudes de la Cour et la teneur de sa décision, fortement motivée, que si elle avait à se prononcer à propos d'autres industries, et sur d'autres problèmes que les salaires, elle jugerait de la même façon, pour l'industrie du vêtement ou pour les mines par exemple. Il reste, à coup sûr, que la loi s'applique toujours aux transports et aux travaux publics, et que les autres sections du Tribunal concernant l'inspection des mines et le travail des femmes demeurent intactes.

Mais, quoiqu'il en soit, il est fort douteux que les principes posés par la loi industrielle subsistent, après ce coup terrible qui leur est porté.

* * *

La loi industrielle est maintenant mutilée, privée, en quelque sorte, de toute efficacité.

Il ne reste plus que la façade du Tribunal ; qu'une partie restreinte et mal définie de ses attributions. Et il suffira de bien peu de chose pour faire s'écrouler définitivement cette façade.

Les événements politiques vont nous expliquer comment sa disparition survint, plusieurs mois après.

Lors des élections de 1922, le journaliste Morgan, candidat républicain patronné par M. Allen, le Gouverneur sortant, et partisan du Tribunal, fut battu par le

candidat Jonathan M. Davis. Celui-ci, fermier et démocrate, était un adversaire résolu de la loi du 24 Janvier 1920.

On déduit de ces résultats que l'opinion publique, au Kansas, a changé et qu'elle répudie désormais le Tribunal. La plate-forme électorale des candidats était principalement constituée par la discussion du Tribunal Industriel ; d'autre part, le Kansas élisait d'ordinaire un Républicain au poste de Gouverneur. C'est cette fois un démocrate, un fermier inconnu. Tout ceci semble indiquer que l'élection a été faite contre le Tribunal. « Faut-il que la haine de celui-ci soit grande dans la population, s'écrie certain journaliste, pour que l'Etat passe du camp républicain au camp démocrate ! »

Mais il faut se garder de conclure trop rapidement. Certains indices montrent que l'opinion reste fidèle, dans l'ensemble, au Tribunal, et que l'élection d'un démocrate n'a pas la signification qu'on veut lui attribuer et s'explique par d'autres raisons.

Lors du scrutin de 1920, Allen, qui avait derrière lui un excellent gouvernement de guerre, sollicite le renouvellement de son mandat. Il est bon orateur, manieur de foules, énergique, et il possède à son actif la campagne pleine de fermeté qu'il a menée contre la grève de 1919, à peine achevée. Il promet de faire voter le projet répressif qui devint par la suite la loi du 24 Janvier 1920. Celui-ci est alors extrêmement populaire : le public est encore tout secoué d'émotion à la suite des événements pénibles qui viennent de se dérouler. Et, si beaucoup de patrons font montre d'une opposition

théorique à la création du Tribunal Industriel, en fait, ils y voient un moyen de mettre fin aux conflits collectifs du travail qui troublent la marche de leurs affaires, et ils accordent au Gouverneur un soutien non avoué, mais fidèle. Les ouvriers, eux, sont contre Allen et contre le Tribunal. Mais le Gouverneur recueille les voix des fermiers et des commerçants. Il parvient à enlever quelques suffrages de patrons et d'ouvriers, et son élection est assurée. Il est réélu avec le juge Curran dont on n'a pas oublié le rôle pendant la grève, et la création du Tribunal Industriel est décidée.

En 1922, tout a changé. Le Comté de Crawford, autrefois républicain, est devenu démocrate. Il vote contre le Tribunal, et pour le démocrate qui promet d'abolir celui-ci. Il est curieux de constater que la loi industrielle, pourtant si dure envers la propriété privée, est soutenue par le parti républicain, conservateur par définition. C'est que le parti démocrate n'a jamais été, quoiqu'on en ait pensé, le parti des ouvriers ; c'est aussi que la loi de 1920 tenait la balance égale entre patrons et ouvriers, car, si elle limitait les droits des premiers, elle enlevait aux seconds la précieuse grève.

Enfin, les fermiers, déçus par la survivance des courtes grèves, abandonnent la protection qu'ils avaient accordée à la loi industrielle.

Le candidat Davis, qui promet de libérer Howatt dans les dix jours, est élu ; Morgan et le juge Curran sont mis en échec.

Mais l'élection de Davis a d'autres causes :

1^o Son opposition au programme de routes élaboré

par Morgan et dont la réalisation, fort coûteuse, eût entraîné la perception d'impôts nouveaux. Les fermiers en étaient les adversaires résolus, d'autant plus que des expériences malheureuses avaient déjà été tentées. Aussi votèrent-ils pour le candidat démocrate.

2° Le Gouverneur Allen, qui fit campagne pour Morgan, fit supporter à celui-ci le poids de fautes par lui commises pendant son mandat expiré et pendant la période électorale.

3° Morgan lui-même était impopulaire pour des raisons personnelles.

Certes, la méfiance à l'égard du Tribunal constitua un des éléments du succès des démocrates, mais elle n'en fut ni la raison unique ni la raison prépondérante. De plus, un Parlement composé en majorité de républicains favorables au Tribunal fut réélu au même moment, et une fois de plus se produisit le fâcheux contraste qui, très souvent, aux Etats-Unis, met face à face un gouverneur démocrate et un Congrès républicain, et vice-versa, en les condamnant l'un et l'autre à l'impuissance.

Enfin, le Procureur Général Hopkins, l'un des partisans les plus fermes de la loi industrielle, fut élu à la Cour Suprême du Kansas. Ainsi, la réprobation de la population vis-à-vis du Tribunal n'est donc pas si caractérisée. Certains esprits ne sont pas loin de penser que le Tribunal Industriel n'a été malheureusement, en fin de compte, qu'un instrument électoral.

Une autre cause de sa disparition vient de la per-

sonnalité de ses membres. Les trois premiers juges nommés par Allen, Huggins, Reed et Wark, étaient des juristes intègres et dévoués. Deux d'entre eux, à l'expiration de leurs pouvoirs, furent remplacés par Crawford et l'Avocat Mac Dermott. Quand Huggins quitta la Présidence, Crawford la prit. C'était un syndicaliste avéré, et le Sénat refusa d'entériner sa nomination, faite par Allen. Huggins fut isolé par ses assesseurs et ce fut le moment où le Tribunal laissa, dans la grève des mineurs de 1921 une bonne partie de son prestige. Profitant de l'intervalle de deux sessions parlementaires, Allen nomma une seconde fois Crawford au poste de Président.

Après son élection, le Gouverneur Davis ne cessa de lutter par tous les moyens pour obtenir que la loi du 24 Juin 1920 fut rapportée et le Tribunal supprimé. Il soumit aux Chambres un projet rédigé dans ce sens qui fut tout d'abord rejeté. Inlassable, il revint à la charge et leur proposa un autre texte qui réduisait le Tribunal à un seul juge et lui enlevait l'arbitrage obligatoire. Il ne fut pas plus heureux.

Au mois de février 1923, un avocat, Henderson, ancien Vice-Gouverneur des Philippines, remplace Huggins en qualité de juge. Il est, bien entendu, démocrate. Ne pouvant faire voter l'abolition du Tribunal, le Gouverneur essaie de le neutraliser en y introduisant ses partisans fermement résolus à le rendre inactif. On y sent nettement les influences politiques. Le Tribunal, après l'arrêt de Washington, l'abandon des fermiers, l'élection de Davis et le remplacement

des anciens juges, bat de l'aile. On est en train de le torpiller.

Le coup de grâce lui est porté par les élections suivantes de 1924. Ses amis demeurent écartés des fonctions publiques par la victoire des démocrates, et son dernier appui, le Parlement, lui fait défaut et passe à l'ennemi.

Rien ne s'oppose plus alors à ce qu'une loi nouvelle vienne, consacrant une situation de fait, rapporter le texte du 24 Janvier 1920 et supprimer le Tribunal Industriel.

Cette loi est adoptée par les Chambres au cours de leur session de 1925, et les pouvoirs et attributions du Tribunal qui subsistent encore sont transférés à la Commission dite des services d'utilité publique dont un des commissaires principaux — ne fallait-il pas s'en douter — est désormais M. Crawford.



CONCLUSION

Aucune institution nouvelle, peut-être, n'a autant attiré l'attention, aux Etats-Unis, pendant ces dernières années, que le Tribunal Industriel. Aucune n'a été plus passionnément étudiée et discutée, critiquée aussi. De nombreux ouvrages ont été écrits à son sujet. Il a fait l'objet de maints débats politiques et universitaires. Plusieurs Etats de l'Union ont envisagé la possibilité de l'imiter ; il eût des partisans fanatiques pour qui la loi de 1920 était plus un évangile qu'une loi, et des adversaires déterminés et acharnés. Ceux-ci ont résumé en quatre propositions leurs griefs contre la loi :

1^o Elle est une prime à la constitution des syndicats ouvriers.

2^o Elle est une forme déguisée de la police d'Etat s'exerçant sous le couvert du Tribunal.

3^o Elle crée l'esclavage industriel.

4^o Elle est la plus grande tromperie qui ait jamais été infligée au peuple américain. Cette quatrième objection est, à vrai dire, plus une apostrophe qu'une objection, et on y décèle un de ces éclats théâtraux

dont les âmes puritaines d'Amérique se révèlent parfois capables.

Ecartons le verbiage. La vérité est entre les deux extrêmes, dans un juste milieu, et nous la trouverons peut-être en recherchant l'opinion de chacune des trois catégories sociales qui, lors du vote du projet, eurent à se prononcer à son endroit : le Travail, le Capital et le Public.

Les ouvriers, tout d'abord, y sont beaucoup plus nettement opposés que les patrons. Du commencement à la fin, les syndicats luttent sans trêve contre le Tribunal, bien que celui-ci ait souvent rendu des décisions les favorisant. C'est qu'ils ont les plus fortes craintes pour le droit de grève. Remarquons aussi que beaucoup d'affaires furent amenées par les ouvriers au Tribunal, mais ce fut, la plupart du temps, par des groupes d'ouvriers inorganisés et vraiment mal traités, et non par des syndicats réguliers et solides.

Il est juste d'ajouter que ce n'est pas seulement le souci de sauvegarder le droit de grève qui anima les leaders dans leur hostilité contre le Tribunal. Nous n'hésitons pas à dire que ce fut peut-être également la peur de voir les conflits disparaître et, par là même, leur raison d'être et leur proie leur échapper. Ils ont généralement formulé leurs critiques sous quatre chefs :

1^o Les conflits du travail ne sont pas de la compétence des juges, car ce sont des questions touchant à la politique, et les magistrats sont eux-mêmes, aux Etats-Unis, des hommes politiques. Leur impartialité est donc contestable.

2° La protection du Tribunal est suspecte pour l'ouvrier. Un tribunal est toujours, par définition même, conservateur, et ses jugements penchent régulièrement du côté du Capital.

Ces deux objections se révèlent absolument fausses en pratique. Certes, les juges ont une couleur politique, mais cela ne fait pas fatalement d'eux des adversaires du Travail. Ils ne sont pas non plus forcément des conservateurs, aux Etats-Unis surtout. N'ont-ils pas déclaré que le salaire passait avant le profit. N'ont-ils pas, dans de nombreuses espèces, donné gain de cause aux ouvriers ?

3° Les pouvoirs du Tribunal sont exagérés. Aucune limite n'est imposée aux magistrats quant au délai dans lequel leurs sentences devront être rendues, ni à celui pour lequel elles pourront l'être. L'expérience a montré que cette crainte était parfaitement injustifiée. Nous avons vu que les ordres furent pris très rapidement et que leur validité fut fixée en général de trois à six mois, ce qui n'a rien d'excessif.

4° Enfin, le Travail ne tire aucun bénéfice de la loi. On lui impose une servitude involontaire en lui enlevant le droit de grève et en l'obligeant à travailler à des conditions que le Tribunal a arrêtées sans qu'il y ait consenti.

Mais ne faut-il pas reconnaître que la loi consacre et encourage les syndicats ; qu'elle admet leur action, sanctionne le droit qui appartient à chacun de quitter librement son emploi, et protège les ouvriers contre les brimades et les représailles des patrons ? Il est cependant à noter que la Cour Suprême des Etats-Unis aurait

vraisemblablement, si le cas lui avait été soumis, déclaré inconstitutionnel l'article de la loi qui interdit aux patrons de congédier un ouvrier à raison de son action devant le Tribunal Industriel. La grève, seul moyen de pression vraiment efficace, est, à coup sûr, interdite. Il est à prévoir que les syndicats ne vont pas s'y résigner aisément. Samuel Gompers, le vénérable champion des luttes ouvrières, écrit : « Les ouvriers ne doivent désormais prendre part à aucun mouvement ayant trait à la cessation du travail. Il leur faut travailler en dépit de leurs intérêts et de leurs droits. S'ils désirent quitter le travail, ou en améliorer par voie de discussion collective les conditions, la loi du Kansas le leur interdit. Elle leur a enlevé le droit de disposer d'eux-mêmes. Ils doivent travailler, qu'ils le veulent ou non. Ils doivent peiner par ordre de la loi, par ordre du Tribunal, et, s'ils refusent, on leur inflige une amende. En d'autres termes, quand les ouvriers ne veulent pas donner leurs services, ils sont cependant obligés de le faire malgré leur volonté, et le Gouvernement, avec tous ses pouvoirs, se tient derrière une telle loi, forçant les hommes au travail ».

Un autre Syndicaliste s'écrie : « La cause de la loi est l'affolement du peuple, le Gouvernement et sa clique de politiciens voulant nous mettre en servitude. C'est une des lois les plus terribles qui aient été votées depuis les âges sombres de l'époque coloniale ».

Les ouvriers et leurs dirigeants ne veulent décidément pas admettre de différence entre le droit de quitter individuellement le travail, qui n'est pas contesté, et

la cessation collective. Pour eux, en atteignant la grève, la loi a atteint en plein cœur le mouvement ouvrier et, pendant cinq ans, ils n'en démordront pas.

Mais alors, tout arbitrage obligatoire est à jamais condamné.

Lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi, Howatt exposa avec passion ce point de vue à la Chambre des députés en insistant sur le désarmement des ouvriers et l'état d'esclavage où ils allaient être réduits. Willits déclara que la loi supprimait toute discussion collective des problèmes industriels. Shepard proposa la création d'un bureau de conciliation tripartite comprenant un représentant des patrons, des ouvriers et du public. Walsh, enfin, pendant sept heures d'affilée, énuméra les avantages précieux du droit de grève pour la classe ouvrière, et affirma pathétiquement que celle-ci lui devait tout ce qu'elle avait obtenu des patrons et de l'Etat ; que l'Act était dans toutes ses parties nuisible aux ouvriers et ne leur accordait rien de bon. Il souleva la question de constitutionnalité et déclara que la nomination des juges par le Gouverneur, substituée à l'élection, n'était pas démocratique, et que le Capital allait, en vertu du *Bill*, multiplier la production pendant la bonne saison et jeter les ouvriers sur le pavé pendant la mauvaise.

L'opinion des patrons fut exposée devant le Parlement par l'avocat Dean qui énonça contre le projet cinq critiques :

1° Il est inspiré de socialisme d'Etat, car il autorise la direction des usines par les pouvoirs publics.

2° Il établit une classification arbitraire et injuste des industries d'intérêt général.

3° Il est contraire à la liberté des conventions et au droit de propriété privée.

4° Il est pris en violation des constitutions de l'Union et de l'Etat du Kansas.

5° Il constitue une extension non autorisée du pouvoir de police de l'Etat.

Cette opposition subsiste par la suite, mais elle est faible et de pure façade. Il n'en reste pas moins que c'est sur l'initiative d'un patron que la loi fut finalement déclarée inconstitutionnelle.

Une sorte de referendum a été organisé parmi les entrepreneurs. L'un d'eux seulement s'affirme l'adversaire résolu du Tribunal qu'il accuse d'entraîner une grosse dépense inutile. De nombreux autres, satisfaits de leur propre expérience, demandent seulement que quelques restrictions soient apportées à son action et surtout au droit d'ingérence de l'Etat dans les industries privées. Ils sont partisans du principe posé par la loi, mais désirent y voir ajouter certaines modifications. Ils sont prêts à soutenir le *Bill*, mais en réclament une application meilleure et plus souple. Ils font remarquer une évolution curieuse : le Tribunal, composé à l'origine de magistrats impartiaux, en est peu à peu venu à une sorte de représentation des intérêts des trois partis, Capital, Travail et Public. M. Crawford représente le Travail.

Les patrons voudraient enfin que les cas où le Tribunal peut se saisir *proprio motu* des conflits fussent

strictement limités, et la définition de l'urgence bien précisée, qu'enfin le Tribunal fut constitué par des juges compétents et indépendants, étrangers à la politique et à la camaraderie.

Ils distinguent les dispositions du texte qui les favorisent, comme l'interdiction de la grève, et celles qui se tournent contre eux, comme la direction éventuelle des usines par l'Etat. Ils se plaignent au surplus que le Tribunal n'ait pas, en pratique, assuré aux entreprises un profit raisonnable, et qu'il ait fait passer la sauvegarde des salaires avant celle de leur profit.

Opposition constante du Travail, soutien non avoué du Capital. Le Public, troisième parti, fut donc le seul à appuyer fermement et ouvertement le Tribunal, à l'origine. Et nous avons vu que cet appui disparût au bout de quelques années.

Lors de la discussion devant la Chambre des Députés, White parle le premier pour le Public. Il retrace, en un saisissant parallèle, l'évolution du droit pénal, qui est parti de la vengeance d'homme à homme. Celle-ci est rapidement interdite au profit d'un tribunal. Il estime que l'évolution est la même en matière industrielle. Les conflits sont tout d'abord réglés par la force entre patrons et ouvriers, et le Public, victime impuissante, assiste à cette lutte sans pouvoir intervenir. Il faut qu'ici également la solution des différends par la force soit éliminée et que lui soit substitué un règlement pacifique effectué par une juridiction toute puissante.

Répondant à l'objection du droit absolu de propriété privée, il reconnaît que si un individu commandite une compagnie de chemin de fer, il garde évidemment sur sa part de commandite un droit de propriétaire, mais il précise que ce droit doit être restreint par certaines mesures de prudence élémentaire et de protection des intérêts de la population.

Huggins, le champion du débat, prend ensuite la parole. Il pose en débutant le principe de la suprématie de l'intérêt général. Le Gouvernement de la chose publique appartient au peuple dont la majorité peut exprimer sa volonté par une loi.

Il proteste contre l'accusation formulée par les ouvriers de brimade des syndicats. On n'enlève à ceux-ci que le droit de violer la loi, rien de plus.

Allen indique ensuite à l'Assemblée les résultats escomptés de la loi :

1^o Rendre impossibles les grèves et lock-out, le boycottage, les listes noires ; bien mieux, les rendre inutiles par le don fait aux parties d'un Tribunal équitable.

2^o Assurer à tout moment à la population, les produits nécessaires à l'existence d'une nation civilisée.

3^o Stabiliser les prix en stabilisant la production.

4^o Garantir aux ouvriers un juste salaire et de meilleures conditions de travail.

5^o Eviter les désastres économiques entraînés par les troubles industriels.

6^o Faire respecter la loi et éliminer la violence comme moyen de règlement des conflits.

Il ajoute, et nous ne sommes pas éloigné de partager son point de vue, que le fait que la loi soit critiquée à la fois du Capital et du Travail est de bon augure pour les intérêts du public.

On ne peut pas dire que tous ces résultats aient été également atteints par le Tribunal Industriel. Il est néanmoins bien certain qu'il y a réussi en grande partie. Mais il n'est pas moins vrai que le Tribunal, dans certains cas, ne parvint pas à apaiser les conflits, et que, dans d'autres, il demeura inactif. Il faut constater qu'il a été attaqué plus encore pour ce qu'il n'a pas fait que pour ce qu'il a fait. On a souligné à grands cris les affaires où, faute de compétence, il n'a pu agir. Par exemple, le Tribunal fit infliger à Howatt une peine de prison et une amende à propos de deux petites grèves de 200 hommes, tandis que dans une grève de 12.000 ouvriers, née à la suite de l'emprisonnement de Howatt, il lui fut impossible d'intervenir. Mais cela prouve tout simplement que les pouvoirs donnés au Tribunal étaient encore insuffisants, et pas autre chose.

Quoiqu'il en soit, l'opinion publique était, au début, enthousiaste à l'égard de la loi industrielle. La grève de 1919 avait laissé un souvenir cruel, et la population ressentait la plus grande gratitude pour le Gouverneur Allen à raison de son attitude énergique et dévouée.

Mais, depuis, les souvenirs se sont estompés. Le public ne se trouve plus aux prises avec un aussi grand danger, sa vigilance s'émousse d'autant. Et, à l'expérience, il constate que les petites grèves continuent à se produire malgré la présence du Tribunal.

A un questionnaire adressé en 1923 par M. de Merle Wolff à 200 personnes éminemment représentatives de l'opinion publique, viennent 80 réponses. On y remarque quelques partisans ou adversaires extrêmes du Tribunal. Certains disent que son succès est complet et qu'il a réussi une pacification intégrale du pays. Mais la majorité est d'opinion moyenne et elle affirme que le Tribunal a perdu beaucoup de sa popularité sans que, toutefois, l'opinion désire autre chose que sa réforme. Il n'est pas question encore de son abolition. Les causes de cette évolution résident pour eux dans le fait qu'on s'est livré à une sorte de football politique avec lui, qu'on l'a inféodé à un parti, et qu'il n'a pas donné tout ce qu'on attendait de lui. Et leur avis se résume ainsi : bonne loi, mauvaise pratique, due à l'opposition des syndicats ouvriers et aux influences politiques.

D'autres plaident les circonstances atténuantes. Il faut tenir compte de ce que le Tribunal est jeune, qu'il constitue une expérience neuve, hardie, et encore récente ; qu'il n'a pas eu le temps de s'affirmer et de se consolider ; qu'il faut lui faire crédit ; qu'enfin ses débuts ont été contrariés par des événements étrangers.

* * *

Est-il vrai de dire que le Tribunal Industriel n'a réussi que dans les questions de détail à cause d'un ensemble de conditions favorables et de l'autorité du Gouvernement, mais qu'il n'a ni dégagé des règles générales, ni pris des décisions durables ?

C'est là la conclusion de quelques-uns.

Les résultats du Tribunal, pendant ces années d'essai, sont quelque peu incertains. Les courtes grèves subsistent. Des statistiques en indiquent 377 pour 1920 et 288 pour les six premiers mois de 1921. Le Ministère du Travail des Etats-Unis, mieux renseigné sans doute, estime au contraire que leur total est moindre pour les années 1920, 1921 et 1922 que pour les années 1917, 1918 et 1919. Les grèves plus importantes n'ont pas complètement disparu. Une statistique publiée en 1924 (1) en relève 55 de 1920 à 1923 se répartissant comme suit :

Transports.....	30
Charbon.....	7
Alimentation	4
Meunerie.....	4
Téléphones	3
Pétrole.....	2
Sucrierie.....	1
Divers.....	2

Les censeurs du Tribunal ont même soutenu que les services rendus par lui à la collectivité dans les deux grandes grèves que nous avons étudiées auraient aussi bien pû l'être à l'aide de méthodes moins coûteuses et moins bruyantes. Et ils généralisent leurs conclusions pessimistes en déclarant que si l'arbitrage obligatoire n'a pas obtenu de succès dans le Kansas qui est un Etat agricole, il en obtiendra moins encore dans les Etats plus industriels, où le syndicalisme est par

(1) National Industrial Conference Board. 1924. Kansas Court of Industrial Relations. Research reports. N° 67.

conséquent plus développé et la population moins individualiste.

Il semble que la plus grande précaution doive être prise avant de porter sur le Tribunal un pareil jugement. L'institution n'a pas suffisamment duré pour que l'on puisse estimer en connaissance de cause si elle était ou non destinée à un avenir brillant. Ses cinq années d'existence n'ont pas constitué un laps de temps assez long pour qu'il lui ait été permis de donner toute sa mesure. Et la Cour Suprême des Etats-Unis aurait dû attendre que l'expérience vienne éprouver la loi industrielle, avant de lui porter un coup mortel en la déclarant inconstitutionnelle.

On ne peut donc dire si l'arbitrage obligatoire a réussi ou échoué. Mais on peut dire que le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande ont, au début de la période d'application de leur législation d'arbitrage, rencontré aussi de graves difficultés, et que leurs organisations n'ont pas obtenu alors plus de résultats que celles du Kansas. Elles ne sont pas non plus parvenues à éliminer complètement la grève, ni surtout à mettre fin à la multitude des petits conflits.

Mais la suppression rapide du Tribunal Industriel montre qu'un plan pour la paix sociale ne peut être réalisé que s'il obtient l'approbation du Capital et du Travail. Au Kansas, il est combattu par les deux et inspiré par la peur éprouvée par les fermiers. Il est dès lors voué à la disparition dès que cette panique tout accidentelle sera dissipée ou que les fermiers s'apercevront que son échec est dû à l'hostilité des patrons et des ouvriers.

Il faut, aussi, pour que ces efforts réussissent, que les antagonistes soient d'accord pour reconnaître que les nécessités de l'intérêt général passent avant leurs intérêts particuliers. C'est ce qui ne s'est jamais produit au Kansas.

Et puis, l'organisation fut discréditée par les ingérences de la politique, l'attitude un peu violente du Gouverneur Allen, et le martyrologue de Howatt. Enfin, la délimitation des questions fédérales constituait un dernier handicap.

Pour toutes ces raisons, il faut se garder de condamner à la légère une expérience qui a été tentée au milieu des difficultés que nous avons dites, et prématurément interrompue.

De toutes manières, il a été efficace que la population sente derrière elle un Tribunal organisé tout prêt à intervenir au cas de conflit, et cette présence a sans doute évité bien des violences et des excès. L'effet psychologique a été atteint.

C'est un chapitre intéressant et infiniment respectable de l'histoire des tentatives généreuses faites, depuis un siècle, pour assurer la paix sociale. En assimilant le Tribunal Industriel aux plus hautes Cours, le législateur du Kansas a commis une hérésie juridique, mais cela importe peu, puisque le Tribunal y a gagné un prestige incomparable. L'opinion universelle puisera dans cette expérience un bel exemple pour l'avenir.

Et même si l'essai a échoué au Kansas — ce que nous contestons — c'est à cause de circonstances spéciales, et on ne saurait tirer de cet échec des raisons

de condamner, d'une manière générale, le principe de l'arbitrage obligatoire qui reste intact et qui est une nécessité d'ailleurs reconnue et consacrée par plusieurs Etats sous des formes diverses.

En Nouvelle-Zélande, ce fut après la grande grève maritime de 1890 ; en Australie, après celle des tondeurs de laine en 1891 ; au Canada, lors de la grève des mineurs de 1906. On pourrait donc croire, au premier abord, que les conditions ayant entouré l'établissement de l'arbitrage y ont été les mêmes qu'au Kansas. En réalité, il n'en est rien. En Nouvelle-Zélande, par exemple, l'institution est réclamée par les ouvriers et son usage n'est que facultatif. L'un des buts en vue desquels elle a été créée est de fortifier les syndicats. Au Kansas, au contraire, ceux-ci sont déjà suffisamment forts, ils ne peuvent qu'être diminués ; d'autre part, c'est le Gouverneur qui demande le vote de la loi au nom du public contre les ouvriers et les patrons qui s'y opposent.

En ce qui concerne l'organisation elle-même, il est aisé de voir toutes les différences qui séparent la loi du Kansas de celles des autres pays.

En Nouvelle-Zélande, les syndicats réguliers seuls peuvent saisir les arbitres. Dans les *New South Wales*, ceux-ci n'interviennent que dans les services municipaux et d'Etat. Dans les autres entreprises, la grève est autorisée si elle est précédée d'un préavis de 14 jours et s'il n'y en a pas eu d'autre dans les 12 mois. Le bureau de conciliation n'est compétent qu'au cas de conflit impossible à aplanir. En Queensland, les grèves ne sont illégales que si elles n'ont pas été autorisées

par un vote régulier de l'assemblée des syndicats. La requête peut être présentée par un syndicat, un patron ou un groupe de 20 ouvriers. En Australie, les ordres du bureau sont émis pour un à trois ans ou pour une durée indéterminée.

Au Kansas, rappelons-le, la grève n'est interdite que dans les industries d'intérêt général et le Tribunal ne peut se saisir que lorsqu'un danger public surgit. Il lui est cependant donné, à défaut de tout conflit, de prendre toutes mesures nécessaires à la continuité des industries d'intérêt public.

Mais il ne procède pas à des arbitrages au sens juridique du mot ; les juges ne sont pas, en effet, des délégués des parties, mais bien des magistrats indépendants ; leurs décisions sont susceptibles d'appel, elles sont temporaires, et leur domaine est limité à certaines entreprises.

Bien des traits pourraient utilement, à notre sens, être empruntés à ce système, pour l'élaboration d'un plan pour la paix industrielle. L'élection des juges est tout d'abord à écarter parce que les parties à ce procès permanent ne sont autres que les classes sociales. L'arbitrage véritable ne nous paraît pas plus désirable. A quoi pourrait-il aboutir, en effet ? Les patrons et les ouvriers nomment chacun un délégué. Ces deux représentants se réunissent et, constatant l'impossibilité de se mettre d'accord, désignent une troisième personne. Mais que peut-on attendre de celle-ci ? Choisie par les ouvriers et les patrons, elle prendra fatalement une décision qui pèsera sur les épaules des

consommateurs, c'est-à-dire du public. Un Tribunal Industriel est une juridiction de principe destinée avant tout à sauvegarder l'intérêt général. La population est trop souvent, en ces matières, une victime ignorante et innocente. Les parties n'ont donc aucun droit à composer le Tribunal. L'apparence d'une juridiction donnera un prestige suffisant au bureau industriel, et l'indépendance des juges les amènera à remplir avec équité leur véritable mission.

Celle-ci sera au premier chef la garantie des intérêts du public par l'établissement de la paix sociale et par la continuité des industries visées. Mais elle ne sera pas facile à préciser. Sur quoi baser la détermination des entreprises d'intérêt général ? Pourquoi l'agriculture en est-elle exclue ? Et, cette énumération une fois faite, par quels moyens l'Etat assurera-t-il la marche ininterrompue de ces usines ? Enfin, qui supportera la charge financière de l'exploitation par l'Etat ?

Autres questions : comment seront tranchés les conflits entre patrons et ouvriers ? Suivant quels principes et quelles règles ? Dans quels cas le Tribunal sera-t-il compétent et comment sera-t-il choisi ? A partir de quand la grève devient-elle illégale ? Comment définir l'urgence ? Quand les salaires et les conditions du travail cessent-ils d'être justes ?

Une réponse précise à ces questions est surtout nécessaire pour dissiper la méfiance et la haine des syndicats qui préfèrent la guerre à la paix et n'ont pas confiance en les tribunaux qui, pour eux, quel que soit leur nom, sont la « technicité, l'imposante et terrifiante

dignité, et la pondération mêmes (1) ». A ces problèmes, auxquels l'expérience du Kansas a donné des solutions satisfaisantes, d'autres s'ajoutent : faut-il épuiser, avant de passer au jugement, toutes les formes de la conciliation ; ériger la grève en délit, comme en Nouvelles-Galles du Sud ; rendre obligatoire et publique la conciliation, comme au Canada, ou faire appel aux consommateurs sous la forme des Unions Civiques ?

Autant d'éléments difficiles à préciser mais dont dépend la suppression des grèves, si ardemment recherchée par tant de nobles efforts. Il est inadmissible et révoltant que des hommes, des classes sociales, en soient encore réduits de nos jours à régler par la force leurs différends. Mais l'hostilité des ouvriers et des patrons envers toute tentative d'arbitrage est un peu décourageante. La paix industrielle est bien rarement atteinte, et nous avons quelque mélancolie à constater que, lorsqu'on y est parvenu, ce fût le plus souvent par le jeu normal des lois économiques, et l'avènement de la prospérité.



(1) « Technicality, precedent terrific dignity and ponderosity. »

BIBLIOGRAPHIE

I. — *D'origine Américaine.*

ALLEN. — The Party of the third part. 1921.

ALLEN et GOMPERS. — Debate (Kansas Court of Industrial Relations). 1920.

BOWERS. — The Kansas Court of Industrial Relations. 1922.

COMMONS. — Trade Unionism and Labour problems.

CRAWFORD. — Address before the American mining Congress. Cleveland, Ohio. 1922.

EWING. — The danger of the Kansas Court of Industrial Relations.

HUGGINS. — Labour and democracy 1922.

JOHNSEN. — The Kansas Court of Industrial Relations.

MERLE WOLFF (de). — The Kansas Court of Industrial Relations. Chicago 1923.

OAKES (Ewin). — The law of organized labour and industrial conflicts. 1927.

WALKER. — Industrial development of Kansas. Section I. Investigation of Kansas engineering. Bulletin N° 2. P. 15.

AMERICAN FEDERATION OF LABOUR. — Report of the Annual Convention Proceedings for 1920 - 1921 - 1922.

ANNUAL REPORTS OF THE KANSAS COURT OF INDUSTRIAL RELATIONS. 1921-1925.

KANSAS STATE ACTS OF 1920. SPECIAL SESSION. CHAPTER 29. — Court of Industrial Relations.

KANSAS SUPREME COURT DECISIONS. — State c/ Grove (109. K. 619). — State c/ Howatt (107. K. 423). — State

c/ Howatt (109.-.376). — State c/ Scott (109.-.166). — State c/ Wolff (109.-.629).

NATIONAL INDUSTRIAL CONFERENCE BOARD. — A graphic analysis of the census of manufactures. 1849-1919. N. Y. C. 1923 p. 9.

NATIONAL INDUSTRIAL CONFERENCE BOARD. — The Kansas Court of industrial relations. Research report N° 67. 1924.

SOUTH-WESTERN INTERSTATE COAL OPERATORS ASSOCIATION. — Strike history of district N° 14 in Kansas.

UNITED MINE WORKERS OF AMERICA. — Report of the committee on the Kansas Court of Industrial Relations.

UNITED STATES BUREAU OF LABOUR STATISTICS. — Kansas Court of industrial relations. 1923.

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOUR. — Bulletin of the U. S. Bureau of labour statistics. N° 370. Labour Laws of the U. S. with decisions of courts relating thereto. May 1925. Kansas Acts of 1920. Special session. Chp. 29.

UNITED STATES SUPREME COURT DECISIONS. — Munn c/ Illinois. — Wilson c/ New. — Wolff c/ State of Kansas.

II. — *D'origine Française.*

BADULESCO. — Le rôle du législateur dans les conflits collectifs du travail. Paris 1922.

BONNET. — L'arbitrage obligatoire entre patrons et ouvriers dans les services d'intérêt général. Poitiers 1921.

CAPITANT et CUCHE. — Manuel de législation industrielle.

DAMOUR. — La conciliation et l'arbitrage en matière de grèves. Montpellier 1924.

EDELSTEIN. — La conciliation dans les conflits collectifs du travail. Paris 1922.

MANOLIU. — Les tribunaux industriels. Paris 1925.

PIC. — Manuel de législation industrielle.

RAYNAUD. — Manuel de législation industrielle.

WARNOTTE. — Le Tribunal Industriel du Kansas. Revue de l'Institut International de Sociologie. Septembre 1922.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE.

Première Partie

LA NAISSANCE DU TRIBUNAL INDUSTRIEL.....	1
1. — Les circonstances l'ayant entourée.....	1
2. — La grève des mineurs de 1919.....	6
3. — La législation antérieure	14
4. — Le vote de la loi industrielle.....	17

Deuxième Partie

LA VIE DU TRIBUNAL.....	21
Chapitre 1. — Principes.....	21
Chapitre 2. — Organisation.....	27
1. Différents rouages.....	27
2. Organisation matérielle.....	29
3. Attributions	34
4. Prohibitions de la loi	43
5. Procédure	47
Chapitre 3. — L'action du Tribunal.....	56
1. Les rapports annuels.....	56
2. Exemples d'intervention	79
3. Exemples d'inaction	104
4. Les enquêtes.....	131
5. La jurisprudence du Tribunal.....	138

Troisième Partie

LA DISPARITION DU TRIBUNAL	144
1. L'étendue du pouvoir de police de l'Etat ...	144
2. La loi industrielle devant les juridictions de droit commun	148
3. La loi industrielle devant la Cour Suprême du Kansas	150
4. La loi industrielle devant la Cour Suprême des Etats-Unis.....	159
5. L'abolition du Tribunal Industriel	164
CONCLUSION.....	171
1. Les critiques formulées contre le Tribunal .	171
2. Discussion	180
BIBLIOGRAPHIE.....	189



